

Rapport d'observations définitives

CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE REGION NORMANDIE

Exercices 2016 à 2020

Observations délibérées le 17 mars 2022

SOMMAIRE

Synthèse.....	1
Principales recommandations	2
Obligations de faire	2
I - Rappel de la procédure	2
II - L'environnement en mutation de la CCI de région	3
1- Le cadre juridique	3
2- Le financement	4
3- Présentation générale de la CCIR	4
III - Le fonctionnement institutionnel.....	5
A - Les organes de direction	5
1. Le fonctionnement des instances	5
2. Les délégations de compétences	5
B - Les frais de mandat et de déplacement des élus	6
C - La gestion des conflits d'intérêts	6
IV - Les conditions d'exercice par la CCIR de son rôle de chef de file des CCIT.....	7
A - Le cadre stratégique des relations entre CCI	7
B - Le bilan à la fin de l'année 2020 de la mise en œuvre des principes stratégiques	9
1- La modernisation de l'offre de services	9
2- Le développement de l'axe Seine.....	9
3- La modernisation du réseau	10
C - La tutelle budgétaire et comptable de la CCIR	12
1- La répartition de la ressource fiscale	12
2- L'encadrement budgétaire et comptable.....	14
V - La fiabilité des comptes	14
VI - La situation financière.....	16
A - La section d'exploitation.....	17
1- Les produits d'exploitation	17
2- Les charges d'exploitation	18
3- Le résultat et l'autofinancement.....	19
B - Les opérations en capital	20
C - La situation bilancielle	21
VII - La gestion des ressources humaines	22
A - Le cadre juridique et organisationnel de la gestion des ressources humaines	22
1. Vision d'ensemble des effectifs des CCI.....	22
2. La répartition des rôles entre CCIR et CCIT	22
B - L'évolution des effectifs.....	23
C - La réorganisation et les licenciements pour suppression de poste	25
D - La politique de rémunération.....	27

VIII - La commande publique	28
A - L'organisation de la commande publique au sein du réseau des CCI	28
B - L'organisation interne de la CCIR	28
C - L'analyse de la passation d'un échantillon de marchés de la CCIR	30
IX - Le soutien à l'exportation	30
A - La participation de la CCIR à « Team France Export »	31
B - La mesure de l'activité et de la performance de « Team France Export »	31
C - L'évaluation dans le temps de l'activité de soutien à l'exportation	33

SYNTHESE

Etablissement public administratif de l'Etat, la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de région Normandie est chargée, outre les fonctions classiques des CCI, d'encadrer la gestion des cinq chambres dites territoriales de la région. Créée en 2016, elle est soumise aux réformes nationales successives qui visent depuis une dizaine d'années à rationaliser son organisation et réduire sa dépendance à la ressource fiscale.

Comme la loi le prévoit, la chambre a défini en 2017 une stratégie régionale pour l'ensemble des CCI de Normandie et un schéma de répartition des missions entre elles. Ce dernier lui réserve l'exercice des fonctions support et d'une seule mission d'appui aux entreprises, le soutien à l'exportation, les CCI territoriales exerçant toutes les autres missions d'appui aux entreprises et aux collectivités ainsi que la gestion des nombreux équipements publics et organismes de formation dont la gestion a été confiée au réseau consulaire.

Alors que le mandat des élus de la CCI s'est achevé en 2021, les priorités de la stratégie des chambres normandes adoptée en 2017 ont été inégalement mises en œuvre. Des trois axes de la stratégie régionale, seule la modernisation de l'offre de services aux entreprises a été suivie d'effet. Sous l'égide de la CCIR, les prestations des chambres territoriales sont en effet passées de 600 en 2016 à un socle commun de 58 prestations. A l'ambition initiale de la stratégie régionale de 2017 s'est ajoutée la nécessité pour les CCI de répondre à la diminution drastique de la ressource fiscale, de 30 % depuis 2016, qui s'est traduite par la mise en œuvre d'autres actions, notamment la diminution des effectifs.

Engagée depuis 2013 au sein du réseau normand, la mutualisation des fonctions support, au sens de la gestion directe par la CCIR des missions correspondantes, n'a pas été renforcée depuis 2016, alors qu'il s'agissait d'un objectif de la chambre. Au contraire, une partie importante de la gestion des ressources humaines a été transférée aux CCI territoriales. Si la mutualisation est bien avancée pour la commande publique, elle est encore partielle, deux CCI territoriales continuant de passer leurs marchés. Elle est inexistante pour les fonctions de gestion comptable et la communication. La chambre de région a néanmoins harmonisé les pratiques et les outils de gestion entre CCI territoriales et exercé son rôle d'encadrement budgétaire et comptable.

Confronté à la baisse de sa ressource fiscale, l'établissement public s'est adapté en diminuant ses effectifs, de 145 ETP en 2016 à 69 en 2020, ce qui lui a permis de générer 4 M€ d'économies, mais aussi en réduisant ses charges de gestion et en vendant ses actifs immobiliers. La situation financière de la CCI a atteint un niveau tout juste positif fin 2020, la crise sanitaire ayant eu une incidence marginale sur ses comptes. En 2021, elle ne dispose plus de marge de manœuvre pour faire face à d'éventuelles difficultés financières, dès lors que ses ressources proviennent essentiellement d'un reversement de fiscalité, que ses charges d'exploitation semblent arrivées à un étiage, notamment sur la masse salariale, et qu'elle n'a plus d'actif mobilisable.

La gestion des ressources humaines, des achats et le fonctionnement institutionnel ont fait l'objet de contrôles approfondis, qui ont révélé des irrégularités parfois substantielles et qui font peser des risques juridiques et financiers sur la CCI. Plus globalement, le caractère partiel de la mutualisation des fonctions support limite la capacité de la CCI de région à définir une politique régionale commune pour les ressources humaines et les achats.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. Assurer un suivi attentif de l'atteinte par les CCI territoriales des objectifs et indicateurs de la convention d'objectifs et de moyens ;
2. mettre en place un dispositif pérenne d'évaluation des actions de soutien à l'exportation ;
3. veiller à ce que tous les élus remplissent une déclaration d'intérêt.

OBLIGATIONS DE FAIRE

4. Veiller au respect des prérogatives des instances qui concourent à la gestion et au contrôle de la CCI (assemblée générale, préfet, commission consultative des marchés) ;
5. céder les parts détenues dans la société Normandie Capital.

I - RAPPEL DE LA PROCEDURE

La chambre régionale des comptes Normandie a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de région Normandie à partir de l'année 2016, année de sa création. Par lettres en date du 4 février 2021 et du 17 février 2021, le président de la chambre en a informé M. Gilles Treuil, président en fonctions, M. Vianney de Chalus, président du 18 novembre 2016 au 25 avril 2019, et M. Jean-Claude Lechanoine, président du 1^{er} janvier au 17 novembre 2016.

Le présent contrôle a porté sur le fonctionnement institutionnel de l'établissement public, l'encadrement des CCI territoriales, la fiabilité des comptes, la situation financière, la gestion des ressources humaines, la commande publique et le soutien à l'exportation.

Les entretiens de fin de contrôle avec le rapporteur ont eu lieu le 5 juillet 2021 pour M. Treuil et pour M. de Chalus, et le 2 juillet 2021 pour M. Lechanoine. Lors de sa séance du 3 septembre 2021, la chambre a arrêté ses observations provisoires, qui ont été transmises au président de la CCI de région Normandie et, pour les parties qui les concernent, à M. de Chalus et aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. M. Lechanoine a reçu une lettre de fin de contrôle.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a arrêté, le 17 mars 2022, le présent rapport d'observations définitives.

Le rapport a été communiqué au président en fonction et, pour la partie le concernant, à son prédécesseur. Ce rapport, auquel est jointe la réponse de M. Treuil, devra être communiqué à son organe délibérant lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera communicable dans les conditions prévues au livre III du code des relations entre le public et l'administration.

II - L'ENVIRONNEMENT EN MUTATION DE LA CCI DE REGION

1- Le cadre juridique

La chambre de commerce et d'industrie de région est un établissement public administratif placé sous la tutelle de l'État. En vertu de la loi, elle assure, comme toutes les CCI, une fonction de représentation des intérêts de l'industrie, du commerce et des services auprès des pouvoirs publics et peut exercer à ce titre des activités qui ont pour objet de contribuer au développement économique, à l'attractivité et à l'aménagement des territoires ainsi qu'au soutien des entreprises et de leurs associations. Au-delà du rôle historique de représentation et de promotion des intérêts de leurs entreprises ressortissantes, les CCI ont développé des services concernant l'appui à la création et à l'accompagnement des entreprises, le soutien à l'exportation, la formation professionnelle initiale ou continue, ainsi que la création et la gestion d'équipements structurants du territoire.

Le rôle des CCI de région (CCIR) vis-à-vis des CCI de leur circonscription, dites CCI territoriales (CCIT), a été profondément modifié depuis une dizaine d'années, dans le sens d'un renforcement progressif de l'encadrement des CCIT par les CCIR et de la mutualisation régionale.

Ce mouvement a commencé par la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services, qui a modifié le rôle des CCIR désormais chargées d'encadrer les CCIT, de définir une stratégie régionale, de répartir la ressource fiscale entre les chambres, de gérer leurs personnels et de mutualiser les fonctions support. L'application de la loi s'est traduite, à compter du 1^{er} janvier 2013, par le transfert à la CCIR de tous les agents de droit public sous statut employés par les CCIT, à l'exception de ceux des services publics industriels et commerciaux (SPIC). Ces agents sont ensuite mis à disposition de la CCIT qui les employait à la date d'effet du transfert et qui rembourse en retour leur rémunération.

La loi n° 2016-298 du 14 mars 2016 a rendu opposables et prescriptifs les schémas régionaux adoptés par les CCIR¹, et institué un schéma d'organisation des missions dans chaque CCIR destiné à préciser et à organiser clairement les missions à vocation régionale.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, la CCI de région Normandie constitue l'unique chambre régionale, issue de la fusion des anciennes CCI de région de Basse-Normandie et Haute-Normandie aux droits desquelles elle est venue. Les douze anciennes CCIT² des deux anciennes régions normandes ont été fusionnées en cinq CCI³.

Enfin, la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi PACTE, et son décret d'application du 26 novembre 2019 ont renforcé le rôle de pilotage de l'établissement national CCI France, chargé notamment de répartir la ressource fiscale entre les CCI de région, à la place de l'Etat, sur la base notamment des objectifs et de la performance des chambres. Ces textes prévoient la conclusion de conventions régionales, qui précisent l'affectation de la ressource fiscale aux missions des CCI.

¹ Notamment le schéma régional d'organisation des moyens et les schémas sectoriels pour les années 2017 à 2021, documents stratégiques d'organisation et de répartition des missions entre CCI, élaborés par la CCI de région.

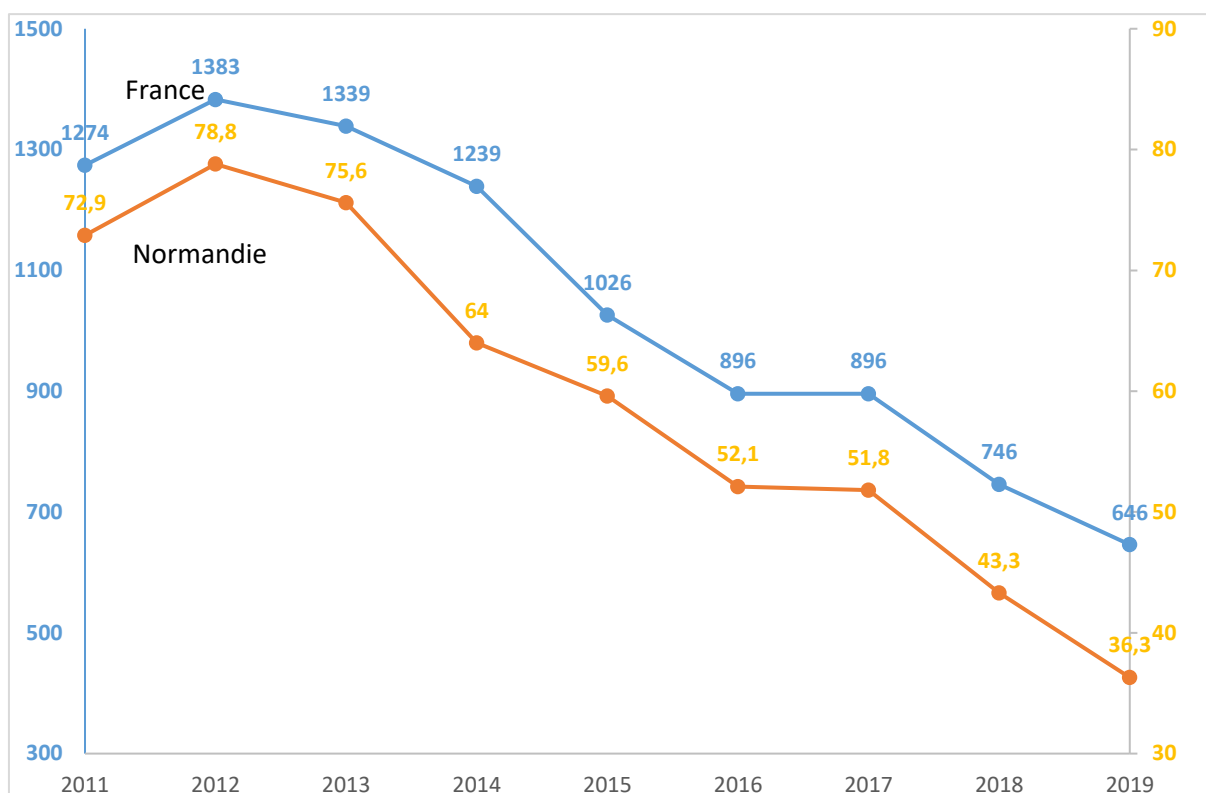
² CCI du Havre, CCI du Pays d'Auge, CCI de Fécamp-Bolbec, CCI de Rouen, CCI d'Elbeuf, CCI de Dieppe, CCI de l'Eure, CCI d'Alençon, CCI du Centre et Sud Manche, CCI de Cherbourg Cotentin, CCI de Flers-Argentan, CCI de Caen.

³ CCI Seine-Mer-Normandie, devenue CCI Rouen-Métropole (Rouen), CCI Seine-Estuaire (Le Havre), CCI Portes de Normandie (Evreux), CCI Caen Normandie (Caen), CCI Ouest Normandie (Saint-Lô).

2- Le financement

Le budget de la CCI de région est financé majoritairement par une ressource fiscale, la taxe sur les frais de chambre, dont elle répartit le produit entre elle-même et les CCIT qui lui sont rattachées. Cette ressource baisse régulièrement, l'Etat ayant décidé en 2013, 2018 et 2019, d'abaisser le plafond de ressources affectées aux CCI, de 35 % en 2013 et 17 % en 2018.

Evolution de la TFC de 2011 à 2019 (en M€)



Source : CCI France et rapports d'exécution budgétaire de la CCI Normandie

L'Etat et CCI France ont signé en octobre 2020 un accord qui prévoit la stabilisation du niveau de ressources affectées aux CCI en 2021 par rapport à la loi de finances initiale pour 2020. En 2022, la baisse du plafond de ressources affectées sera limitée à 50 M€. En contrepartie de cet accord financier, le réseau des CCI s'est engagé à renforcer sa mobilisation au profit des entreprises et à poursuivre la réforme de son organisation et la mutualisation des fonctions support.

3- Présentation générale de la CCIR

La CCI de la région Normandie ne gère aucun équipement public, aucune école, ni aucun dispositif à destination des entreprises, comme le font les CCIT, à l'exception de celui de soutien à l'exportation. Elle dispose d'un budget de 94 M€⁴ en 2020, dont 10 M€⁵ pour son propre compte.

⁴ Montant des produits d'exploitation du budget exécuté 2020 géré par la CCIR.

⁵ Montant des produits d'exploitation du budget exécuté de la seule CCIR. La différence correspond aux ressources fiscales transférées aux CCIT et aux remboursements par ces dernières des charges de leur personnel.

Les effectifs totaux des CCI normandes sont de 1 145 en équivalent temps plein (ETP)⁶ en 2020. Les effectifs dont la CCIR a la responsabilité de la gestion, CCIR et CCIT confondues, étaient de 857 ETP en 2020 contre 1 076 en 2016. Cette baisse drastique est due à la mise en œuvre de plusieurs plans de réorganisation qui se sont succédé sur la période, en raison de la diminution des ressources fiscales. Elle s'inscrit dans un vaste mouvement national de réduction des effectifs des CCI.

Les locaux de la chambre sont répartis entre plusieurs sites, un à Saint-Contest, dans la banlieue de Caen, dans un bâtiment occupé également par la CCIT de Caen (21 agents de la CCIR), un à Rouen, dans un bâtiment occupé également par la CCI de Rouen (41 agents), et un au Havre, avec la CCI Seine Estuaire (6 agents de la CCIR).

Les bureaux de la direction générale – une directrice générale et son adjoint – sont à Rouen, ainsi que la majorité du personnel. Les sites du Havre et de Saint-Contest n'accueillent qu'un nombre réduit de collaborateurs. Les assemblées générales se tiennent alternativement sur chacun des trois sites.

La CCIR exerce donc ses fonctions, comme l'ensemble des CCI, dans un environnement en mutation profonde depuis une dizaine d'années, qui vise globalement à rationaliser leur organisation et réduire leur dépendance à la ressource publique, ce qui suppose des économies de fonctionnement par la mutualisation des moyens et la baisse des charges notamment, ainsi que le développement du chiffre d'affaires des CCI.

III - LE FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL

A - Les organes de direction

1. Le fonctionnement des instances

La CCIR est gouvernée par des membres élus, exerçant leur mandat au sein de l'assemblée générale et du bureau. Conformément à l'article L. 713-12 du code de commerce, chaque CCIT est représentée au sein de la CCIR à due proportion de son poids économique.

Si la composition et la fréquence de réunion de l'assemblée générale n'appellent pas d'observation, il ressort du contrôle du registre des réunions de l'assemblée que les pouvoirs des membres absents ne sont pas annexés aux procès-verbaux, pour l'année 2018. Interrogée, la CCIR n'a pu les retrouver, ce qui traduit à tout le moins une défaillance dans le suivi des documents relatifs aux réunions des organes de direction. Or, pour deux réunions de l'assemblée, les 12 avril et 27 septembre, le quorum n'était pas atteint sans les procurations. En réponse aux observations provisoires, le président s'est engagé à corriger ce dysfonctionnement.

2. Les délégations de compétences

En novembre 2016, à l'issue du renouvellement électoral de la CCIR, l'assemblée générale a délégué au président ses compétences pour ester en justice, arrêter, lancer et signer les marchés et accords-cadres faisant l'objet d'une procédure adaptée ou d'une procédure formalisée. Cette délégation n'a pas été renouvelée à l'occasion de l'élection du nouveau président, en avril 2019. Ce dernier a donc signé les marchés publics sur la base de la délégation octroyée à son prédécesseur. Prise sur le fondement de l'article L. 712-1 du code de commerce selon lequel l'assemblée générale « *peut déléguer aux autres instances de*

⁶ Effectifs calculés en « équivalent temps plein », c'est-à-dire en fonction de la quotité de travail des agents.

l'établissement des compétences relatives à son administration et à son fonctionnement courant », la délégation de novembre 2016 ne nommait pas le président mais visait le procès-verbal de son élection, ce qui implique qu'elle n'était valable que pour le président à qui elle avait été donnée.

Cette absence de délégation a privé de base légale les décisions signées par le président ou les personnes auxquelles il a délégué sa signature, dans le périmètre des compétences de l'assemblée générale, soit les marchés à procédure adaptée et les marchés formalisés pour la gestion courante. Dans les faits, c'est le président qui engage les procédures et signe les marchés. Par conséquent, les marchés signés après le 26 avril 2019 par le président sans autorisation expresse de l'assemblée générale sont dépourvus de base juridique, soit tous les marchés sauf l'appel d'offres relatif au salon In Normandy.

Cette irrégularité, signalée lors du présent contrôle, a été corrigée à l'occasion de l'assemblée générale de juin 2021.

Le président a lui-même délégué sa signature à des élus, au directeur général et à des agents permanents, conformément à la réglementation et au règlement intérieur. Leur contenu n'appelle pas d'observation, si ce n'est que ne disposant pas d'une délégation de l'assemblée générale, il ne pouvait pas subdéléguer les compétences de l'assemblée générale relatives à la signature des marchés publics.

B - Les frais de mandat et de déplacement des élus

Le règlement intérieur prévoit qu'une indemnité représentative de frais de mandat peut être attribuée au président et aux autres membres du bureau, sur décision de l'assemblée générale. Le barème de l'indemnité, fixé par l'article A 712-2 du code de commerce, dépend du nombre d'entreprises du ressort de la CCIR.

De janvier à novembre 2016, l'assemblée générale a voté une indemnité au plafond, partagée à parts égales entre le président et le premier vice-président. Entre novembre 2016 et avril 2019, les élus n'ont pas perçu d'indemnité. L'assemblée générale du 26 avril 2019 a décidé d'attribuer au président une indemnité de 2 700 € brut, inférieure au plafond réglementaire.

Le règlement intérieur précise que les frais de transport, de restauration et d'hébergement des membres élus titulaires d'un ordre de mission ou d'un mandat de représentation sont pris en charge par la CCIR sur présentation de justificatifs, dans des conditions et selon des barèmes définis par l'assemblée générale. Cette dernière n'a pas délibéré sur les modalités de remboursement des frais de déplacement des élus, qui sont, dans les faits, remboursés selon la méthode définie pour les collaborateurs de la CCI, sur la base du barème fiscal des indemnités kilométriques pour le transport, et sur justificatifs pour la restauration et l'hébergement, avec des plafonds de 18 € et 150 €. Le montant annuel de ces dépenses irrégulières était de l'ordre de 13 000 € en 2018 et en 2019, et de 7 000 € en 2020. A la suite du contrôle de la chambre, l'assemblée générale a délibéré, le 26 janvier 2022, sur le remboursement des frais de déplacement aux élus.

C - La gestion des conflits d'intérêts

Afin de prévenir le risque de prise illégale d'intérêts, le règlement intérieur contient trois dispositions.

Il précise tout d'abord que les membres élus doivent s'« abstenir » de contracter avec la chambre, dans les domaines où ils sont titulaires d'attributions ou de compétences.

Il oblige également les membres élus de la CCI à déclarer auprès de cette dernière les intérêts qu'eux-mêmes, leurs conjoints ou concubins et leurs enfants mineurs détiennent, en matière économique et sociale. Cette déclaration doit être actualisée dès que la situation d'un élu l'exige. Faute de remplir ses obligations, l'élu est considéré comme refusant d'exercer ses fonctions.

Il prévoit enfin, comme dans toutes les CCI, la mise en place d'une commission de prévention des conflits d'intérêts chargée d'examiner et de donner un avis sur les cas susceptibles de donner lieu à conflit d'intérêts⁷. La commission, composée de quatre membres élus et présidée par le président du tribunal judiciaire du Havre, ne s'est jamais réunie depuis la création de la CCIR, au motif que les entreprises dans lesquelles les élus détiennent des intérêts n'ont pas, sur la période, présenté leur candidature à des marchés publics passés par cette dernière. La plupart des marchés passés par la CCI concernent les CCI territoriales, et ce sont leurs commissions de prévention qui se réunissent le cas échéant.

Tous les élus de la CCIR ont rempli une déclaration, pour leurs intérêts propres et ceux de leur conjoint, sauf deux d'entre eux. La CCIR n'en a pas tiré les conséquences qui s'imposaient au vu du règlement intérieur. Ce constat traduit en outre une absence de suivi de ce dispositif de la part de la CCIR, qui devrait être rectifiée. En réponse aux observations provisoires, le président s'est engagé à veiller à ce que les élus remplissent les déclarations d'intérêts.

IV - LES CONDITIONS D'EXERCICE PAR LA CCIR DE SON ROLE DE CHEF DE FILE DES CCIT

Le code de commerce prévoit que les CCIR encadrent et soutiennent les activités des CCIT.

Elles sont chargées de la définition de la stratégie régionale pour l'activité du réseau dans leur circonscription, de l'exercice des fonctions d'appui et de soutien au bénéfice des CCIT, ainsi que de toute autre mission pouvant faire l'objet d'une mutualisation, notamment la gestion du personnel et la commande publique, dont la loi prévoit la mutualisation au niveau régional, et exercent une tutelle budgétaire qui se manifeste notamment par la validation des budgets et la répartition de la ressource fiscale.

A - Le cadre stratégique des relations entre CCI

Au titre de sa mission d'élaboration de la stratégie du réseau des CCI, et conformément à l'article L. 711-8 du code de commerce, l'assemblée générale de la chambre de région a adopté, par délibérations du 29 septembre 2017, les documents structurant l'organisation et l'activité du réseau, soit la « stratégie régionale », le schéma régional d'organisation des missions et les schémas sectoriels. Le schéma directeur définissant l'organisation territoriale du réseau avait été adopté en 2013 par les CCIR des anciennes régions normandes, en amont de la réorganisation du réseau des CCIT.

Ces documents expriment la volonté de renforcer la cohérence entre les CCI en mutualisant leurs moyens et en homogénéisant les services proposés aux entreprises, tout en ne confiant que très peu de fonctions « opérationnelles » à la CCIR. Celle-ci doit assumer les fonctions support, dites de « back office », et laisser les CCIT assumer les fonctions opérationnelles au contact des « clients », dites de « front office ».

⁷ « Toute situation susceptible d'être qualifiée pénalement de prise illégale d'intérêt, ainsi que toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction au sein de la CCI », selon le règlement intérieur.

La « stratégie régionale » adoptée en 2017 est un document très court et synthétique qui présente les grandes lignes de la vision stratégique. Elle s'articule autour de trois « ambitions », que sont « *poursuivre la modernisation de l'offre de services à destination des entreprises et des collectivités* », « *moderniser le réseau des CCI pour le rendre plus lisible et pour répondre aux nouveaux enjeux* » et « *défendre et porter le développement de l'axe Seine, via Paris Seine Normandie* ».

Le schéma régional d'organisation des missions traduit le choix de conserver les missions opérationnelles aux CCIT et de limiter l'action de la CCIR aux fonctions support. Les CCIT exercent donc de nombreuses missions, dont la gestion de tous les équipements consulaires (ponts de Normandie et de Tancarville, aéroports de Deauville et de Caen, six ports de commerce, cinq ports de pêche, six ports de plaisance, trente zones d'activité), des dispositifs à destination des entreprises, des formalités obligatoires (« centre de formalité des entreprises »), et des onze organismes de formation.

Les seules missions opérationnelles confiées à la CCIR sont la gestion des dispositifs de soutien à destination des entreprises qui souhaitent exporter, mission représentant 31 ETP en 2017, et la collecte de la taxe d'apprentissage (8,5 ETP), qui n'est plus confiée aux CCI depuis l'année 2019.

Dans ce cadre, la mission de délivrance des formalités pour exporter, auparavant exercée par les CCIT, a été transférée à la CCIR (6 ETP transférés en 2017 et 2018). En sens inverse, des dispositifs d'appui aux entreprises, dénommées NQT⁸, Bienvenue en Normandie⁹, Développement durable¹⁰ et Ecole des managers¹¹, auparavant mis en œuvre par la CCIR, ont été transférés aux CCIT (10 postes transférés de la CCIR vers les CCIT).

Cette stratégie s'inscrit dans un cadre conventionnel avec l'Etat, par le biais, au niveau national, du « contrat d'objectif et de performance » et, au niveau régional, de la « convention d'objectifs et de moyens ». Le contrat d'objectifs et de performance (COP) a été signé le 15 avril 2019 entre l'Etat et CCI France. Son objet est essentiellement de délimiter le périmètre des missions du réseau des CCI qui peuvent être financées par la taxe pour frais de chambre (TFC), soit l'ensemble des missions sauf la formation et les équipements. Ce contrat et cette convention doivent servir de base à la répartition de la TFC, ressource fiscale des CCI.

En Normandie, une convention d'objectifs et de moyens a été signée en novembre 2016 entre le préfet de région et la CCI de région. Une nouvelle convention, signée le 24 janvier 2020, a vocation à être la déclinaison opérationnelle du COP en Normandie. Cette nouvelle convention distingue les missions dites prioritaires, qui peuvent être financées par la TFC, réparties en cinq axes : « *entrepreneuriat, appui aux entreprises dans leurs mutations, international, représentation des entreprises et territoires* ». Pour chaque axe, la convention précise les objectifs et actions à mettre en œuvre, et fixe un objectif de part de TFC affectée pour les années 2020 et 2021, dans le cadre d'un maximum et d'un minimum décidés au niveau national par le COP. La convention prévoit également un suivi annuel, sur la base d'indicateurs issus de la norme nationale des CCI et précisés pour chaque axe. S'agissant des missions qui ne doivent plus être financées par la TFC, la convention fixe également un objectif d'affectation de taxe de 1 % pour la formation en 2021, pour un maximum autorisé de 12 %, et de 0 % en 2021 pour les équipements, conformément à l'objectif national.

⁸ Normandie Qualité Tourisme, dispositif de conseil aux entreprises du tourisme et du commerce qui souhaitent s'engager dans une démarche de qualité.

⁹ Prestation mettant à la disposition des entreprises du tourisme un réseau d'acteurs et d'informations.

¹⁰ Dispositif de conseil et formation en vue d'améliorer le développement durable des entreprises.

¹¹ Formation en vue de la reprise ou de la création d'entreprises.

Parallèlement à ces documents stratégiques prescrits par la loi, la CCIR a fixé les grandes lignes de ses priorités et moyens d'action face aux mutations du réseau, notamment la diminution de la ressource fiscale.

Les grands principes de cette stratégie interne et de cette réorganisation, issus du « projet de réorganisation » de janvier 2018 et du « plan stratégique » de 2020, sont les suivants :

- approfondissement de la mutualisation ;
- rationalisation de l'offre de services aux entreprises, en homogénéisant les prestations et en revoyant leur tarification ;
- diminution des effectifs de la CCIR, notamment des fonctions support ;
- économies sur les charges d'exploitation de la CCIR ;
- vente des actifs immobiliers de la CCIR.

B - Le bilan à la fin de l'année 2020 de la mise en œuvre des principes stratégiques

1- La modernisation de l'offre de services

Parmi les trois priorités de la stratégie régionale votée en 2017, la modernisation de l'offre de services aux entreprises a fait l'objet d'actions constantes et a abouti à un résultat conforme aux objectifs.

Les CCI proposent des prestations gratuites et payantes aux entreprises et peuvent potentiellement disposer chacune de leur propre catalogue de prestations. En 2016, 600 prestations différentes étaient ainsi proposées par le réseau des CCI normandes. Sous l'égide de la CCIR, les CCI ont harmonisé leur offre en définissant un socle commun, constitué de 58 prestations, qui doit représenter 90 % du chiffre d'affaires de chaque CCIT.

Depuis l'année 2020, les prestations sont réparties en fonction des besoins des clients en neuf thématiques, sous la dénomination commerciale « 9 bonnes raisons de faire appel à votre CCI »¹². Les prestations les plus simples, comme un premier entretien ou la mise à disposition d'informations, sont gratuites, les autres sont payantes selon une grille tarifaire harmonisée au niveau régional. La CCIR a en outre mis en place un outil informatique de gestion commune du marketing, qui lui permet de suivre l'évolution des ventes, du chiffre d'affaires et des indicateurs associés.

En 2021, dans le cadre du plan de relance national, les CCI ont identifié quinze prestations prioritaires au regard des besoins des entreprises, identifiées sur la base d'une consultation, dont le bureau de la CCIR assure un suivi mensuel, et pour lesquelles un objectif de 15 M€ de chiffre d'affaires annuel a été fixé.

2- Le développement de l'axe Seine

Les autres priorités affichées dans la « stratégie régionale » ont été moins clairement suivies d'effet. La participation à l'axe Seine, notamment, ne semble pas avoir été

¹² « M'accompagner vers la création ; Trouver mon financement ; M'accompagner vers le développement commercial ; Me développer à l'international ; M'aider à développer ma compétitivité ; Envisager ma transition numérique ; M'accompagner vers le développement durable ; Optimiser mes compétences RH ; Optimiser les performances de mon territoire ».

une priorité du réseau depuis 2017, rien dans l'action concrète de la CCIR ne semblant se rattacher explicitement à cette politique. Au surplus, la participation annuelle de la CCIR à l'association porteuse du projet est passée de 200 000 € en 2016 à 50 000 € en 2020.

3- La modernisation du réseau

Les autres principes affirmés dans les différents documents stratégiques de la CCIR ont donné lieu à des actions, à l'exception de l'approfondissement de la mutualisation. Leur mise en œuvre est présentée dans les développements relatifs à la situation financière et à la gestion des ressources humaines (évolution des effectifs, économies sur les charges, ventes des actifs).

a - La mutualisation

S'agissant de la mutualisation, il est rappelé que la loi – article L. 711-8 du code de commerce – pose depuis 2010 le principe de la mutualisation des fonctions support par la CCIR. La gestion par les CCIR des ressources humaines, personnels de droit privé et agents publics, hors personnels gérant les services publics industriels et commerciaux (SPIC) de l'ensemble des CCI de la circonscription, est une obligation légale. Le même texte dispose que les CCIR assurent, au bénéfice des CCIT qui leur sont rattachées, des fonctions d'appui et de soutien ainsi que toute autre mission pouvant faire l'objet d'une mutualisation et figurant dans le schéma régional d'organisation des missions.

L'article R. 711-33 du code de commerce précise que ces fonctions d'appui et de soutien comprennent au moins la gestion du personnel, et notamment la paie et la formation, ainsi que les services financiers et comptables, les services d'audit, les services juridiques, les achats et les marchés publics, la communication et les systèmes d'information.

Les anciennes CCIR de Basse-Normandie et de Haute-Normandie exerçaient déjà des fonctions support pour le compte des CCIT, conformément à la loi. La CCIR créée en 2016 a donc repris l'organisation antérieure. Elle a décidé un approfondissement de la mutualisation des fonctions support dans le schéma régional d'organisation des missions en 2017, principe réaffirmé dans les documents stratégiques précités votés en 2018 et 2020.

La mutualisation ne s'est cependant pas traduite par des modifications significatives de périmètres d'exercice des missions entre CCIT et CCIR à compter de 2016.

b - La gestion des ressources humaines

En 2017, au moment de l'adoption des documents stratégiques, la CCIR disposait de 19,4 ETP pour la gestion des ressources humaines, et 4,9 ETP, dont 3 à la CCI Seine Estuaire, étaient à la charge des CCIT. A la fin de l'année 2020, seuls 6 ETP sont affectés à la gestion des ressources humaines à la CCIR, et 2 ou 3 ETP par CCIT, pour la gestion des agents des SPIC et la gestion déléguée. Cette diminution des effectifs à la CCIR découle de la délégation en 2019 aux CCIT de la gestion des agents publics mis à leur disposition (cf. *infra*), qui a entraîné le transfert de 8,5 ETP de la CCIR vers les CCIT, et de la baisse des effectifs des fonctions support dans le cadre de la réorganisation de la CCIR (cf. *infra*), qui a donné lieu à 5 suppressions de postes.

c - Les finances

Pour les finances, les effectifs étaient en 2017 de 54,5 ETP, dont 16,4 affectés aux fonctions financières et 38,15 aux fonctions comptables, pour tout le réseau des CCI normandes. Il a été décidé, dans le schéma régional, de maintenir les fonctions de gestion budgétaire et de contrôle de gestion au sein des CCIT, mais de centraliser à la CCIR la fonction comptable. Cette décision n'a pas été mise en œuvre dans les faits, chaque CCIT ayant

conservé les effectifs chargés de la fonction comptable, et continué d'exécuter son budget propre. En 2018, la CCIR a commandé à un cabinet extérieur une étude sur les fonctions support, qui a abouti à une proposition de régionalisation de la fonction comptable, qui n'a pas davantage été suivie d'effet, les élus de la CCIR n'ayant pas souhaité y procéder. Aucune mutualisation d'effectif n'a donc eu lieu entre 2016 et 2020 à l'exception des CCIT Rouen Métropole et Portes de Normandie qui ont mutualisé, au deuxième semestre de 2020, leurs équipes chargées des finances (DAF/comptabilité/contrôle de gestion). Les effectifs ont globalement diminué, à 39 ETP fin 2020, en raison de la réorganisation des CCI et des suppressions d'emplois, sans lien avec la mutualisation.

d - La commande publique

Les effectifs chargés de la commande publique regroupaient en 2017 5,8 ETP mutualisés à l'échelle régionale, auxquels s'ajoutait 1 ETP en CCIT. En 2020, ils étaient de 4,2 ETP à la CCIR et de 2,5 ETP dans les CCIT, deux d'entre elles – Caen Normandie et Ouest Normandie – continuant de passer leurs propres marchés.

Le nombre élevé des procédures passées par ces deux chambres territoriales – de l'ordre d'une trentaine par CCI en 2020 –, et leur poids financier (6,6 M€ en 2020) militent toutefois pour un approfondissement de la mutualisation des achats. Le suivi par un même service des procédures de marchés représente en effet un avantage en termes de sécurisation et d'harmonisation des procédures. La CCIR ne dispose d'aucun pouvoir de contrôle ou d'encadrement des procédures de marchés passés par ces deux CCIT, qui ne sont pas tenues par les règles édictées par la CCIR pour ses marchés et les marchés transversaux. Une entreprise candidate à un marché à procédure adaptée, pour lequel les règles du code de la commande publique sont pour une large part laissées à l'appréciation de l'acheteur, n'est ainsi potentiellement pas soumise aux mêmes règles selon qu'elle soumissionne auprès de la CCI Caen Normandie ou de la CCI Rouen Métropole. De plus, les effectifs des deux CCIT, qui continuent de passer leurs marchés spécifiques elles-mêmes - une personne à temps plein et une personne à temps partiel pour la CCI Caen Normandie, et une personne à temps partiel pour la CCI Ouest Normandie - semblent faibles par rapport au nombre de marchés passés chaque année – 30 en 2020 pour Caen Normandie, 32 pour Ouest Normandie.

Pour la commande publique, le schéma régional d'organisation des missions voté en 2017 relève que « *les CCI actent le principe d'une seule organisation régionale mutualisée en se posant la question du maintien d'effectifs dédiés. En effet, un spécialiste des équipements gérés peut-il être mutualisé pour l'ensemble des équipements des CCI de Normandie ?* » Force est de constater qu'en matière de commande publique, la mutualisation n'a pas progressé depuis son adoption, puisque deux CCIT continuent de passer leurs marchés elles-mêmes, pour des volumes importants.

e - Les systèmes d'information

Cette fonction regroupait en 2017 16,9 ETP à la CCIR. Dans les CCIT, la CCI Seine Estuaire disposait de 2,7 ETP pour la gestion des systèmes d'information des ponts de Normandie et de Tancarville, et 8 ETP étaient affectés aux systèmes d'information des centres de formation. Là encore, une baisse des effectifs est constatée jusqu'en 2020, où ils sont de 14 dans l'ensemble des CCI, baisse qui découle des réorganisations des CCI plus que de la mutualisation. Aucun transfert d'effectif vers la CCIR n'a eu lieu depuis l'adoption du schéma, au contraire, la CCIR ayant perdu 1,3 ETP au profit des CCIT.

f - La communication et le marketing

Le schéma régional n'a pas prévu de mutualiser la communication, qui devait rester du ressort des CCIT. Cette fonction regroupait en 2017 19,9 ETP dans les CCIT, ainsi répartis :

- 15,8 ETP pour la communication (2,7 ETP pour la CCI Rouen Métropole, 2,2 ETP pour la CCI Portes de Normandie, 4,1 ETP pour la CCI Seine Estuaire, 3,8 ETP pour la CCI Ouest Normandie, 3 ETP pour la CCI Caen Normandie) ;
- 4,1 ETP pour le marketing (1,9 ETP pour la CCI Rouen Métropole, 1 ETP pour la CCI Portes de Normandie, 1,2 ETP pour la CCI Caen Normandie).

La CCIR disposait de 5,4 ETP pour les fonctions de communication (3 en 2020). La CCIR et les CCIT ont harmonisé leurs pratiques en termes de communication, en mettant en œuvre une stratégie et un pilotage mutualisés, et des actions communes de communication.

S'agissant du marketing, conformément au schéma régional, la CCIR a créé une « cellule marketing » en 2018, en transférant les deux agents de la CCI Rouen Métropole. Cette cellule a notamment été chargée de la rationalisation et de l'homogénéisation de l'offre de services aux entreprises.

Au total, aucun mouvement de personnel affecté à la gestion des ressources humaines, aux finances, à la commande publique, à la communication et aux systèmes d'information vers la CCIR n'a donc eu lieu depuis 2016. Seuls deux ETP ont été transférés à la CCIR pour la gestion du marketing.

Déjà mise en œuvre en 2016 au moment de la création de la CCIR, la mutualisation des fonctions support, au sens de la gestion directe par la CCIR des missions correspondantes, n'a pas été renforcée depuis cette date, contrairement aux objectifs affichés. Au contraire, une partie importante de la gestion des ressources humaines a été transférée aux CCIT. De plus, si la mutualisation semble bien avancée pour la commande publique, elle est encore inexistante pour les fonctions de la gestion comptable et de la communication, alors qu'elles font partie des fonctions d'appui et de soutien qui doivent être mutualisées par la CCIR en application de la réglementation.

En revanche et conformément à la possibilité ouverte par l'article D. 711-67-5 du code de commerce, la CCIR a engagé des actions de mutualisation avec d'autres CCIR, et avec la chambre de métiers et de l'artisanat de Normandie. Avec les CCI de Bretagne et d'Ile-de-France, la CCIR mutualise les bases de données socio-économiques du territoire régional. De même, une partie des achats est mutualisée depuis l'année 2018 avec la CCI d'Ile-de-France. Fin 2020, cinq marchés avaient été passés en commun, d'un montant inférieur à 1 M€. Avec la chambre de métiers et de l'artisanat, elle a mis en place un partenariat pour détecter les entreprises susceptibles d'exporter, qui pourraient bénéficier d'un appui de la CCIR.

C - La tutelle budgétaire et comptable de la CCIR

L'encadrement budgétaire de la CCIR sur les CCIT prend plusieurs formes, dont certaines sont prescrites par la loi ou le règlement (la répartition de la ressource fiscale et les contrôles dits de cohérence) et d'autres relèvent de l'initiative des chambres de région pour coordonner et harmoniser leurs procédures.

1- La répartition de la ressource fiscale

Les CCI sont financées par une ressource fiscale, la taxe pour frais de chambre (TFC), qui leur est exclusivement affectée. Créée en 2010, cette ressource a été régulièrement diminuée par l'Etat, notamment en 2013, 2016, 2018 et 2019. La TFC comprend depuis l'année 2016 un montant forfaitaire destiné à financer des projets régionaux de modernisation des CCI, dénommé « fonds de péréquation ».

La TFC des CCI de la région est ainsi passée de 73 M€ en 2011 à 53 M€ en 2016, puis 37 M€ en 2020.

Réparti entre les CCI par l'Etat jusqu'en 2019, le produit de la taxe est désormais déterminé par CCI France sur la base de nouveaux critères, qui sont le « poids budgétaire », c'est-à-dire le montant de TFC affectée en 2019, le « poids économique », qui correspond au nombre d'entreprises de chaque région, et la « performance », estimée en fonction de l'atteinte des résultats des indicateurs de la convention d'objectifs et de moyens. La pondération de chaque critère doit évoluer tous les ans de 2020 à 2022¹³, de 60 à 15 % pour le poids budgétaire, de 15 à 40 % pour le poids économique et de 15 à 35 % pour la performance¹⁴. La hausse de la part du poids économique est défavorable à la Normandie, qui ne représentait en 2016, date de la dernière « pesée », que 4,6 % des entreprises au niveau national.

S'agissant de la répartition au niveau régional, l'article L. 711-8 du code de commerce prévoit que les CCIR répartissent entre les CCIT qui leur sont rattachées le produit de la TFC qu'elles reçoivent, après déduction de leur propre quote-part.

Le taux de la TFC a été progressivement harmonisé entre CCI avant le 1^{er} janvier 2016. De 2016 à 2018, la ressource fiscale était reversée entre les CCI en répartissant entre elles de manière uniforme la diminution annuelle de la ressource. A compter de 2018, sa répartition a été fixée, par délibération de l'assemblée générale de novembre 2018, sur la base d'un accord entre présidents de CCI, pour les années 2019 à 2022, selon une trajectoire graduelle permettant d'aboutir en 2022 à une répartition de la ressource en fonction du poids économique de chaque CCIT. Quant à la part de la CCIR, il était prévu qu'elle décline de manière importante en 2020 et 2021, pour remonter en 2022.

Tableau n° 1 : Accord sur la répartition de la ressource fiscale entre CCI

Réaprtition TFC selon l'accord	BP 2018	BR 2018	BP 2019	BP 2020	BP 2021	BP 2022
Quote-part CCIR	21,70 %	23,20 %	21,70 %	14,40 %	17,40 %	22,17 %
Après affectation quote-part CCIR	BP 2018	BR 2018	BP 2019	BP 2020	BP 2021	BP 2022
Rouen Métropole	29,38 %	29,38 %	28,71 %	28,51 %	27,44 %	26,37 %
Seine Estuaire	24,27 %	24,27 %	23,72 %	23,33 %	21,24 %	19,15 %
Ouest Normandie	17,91 %	17,91 %	17,51 %	17,67 %	18,56 %	19,44 %
Caen Normandie	10,96 %	10,96 %	11,45 %	11,77 %	13,53 %	15,29 %
Portes de Normandie	17,48 %	17,48 %	18,61 %	18,71 %	19,23 %	19,75 %

Source : rapports budgétaires

La trajectoire votée en 2018 a été respectée pour les CCIT, mais la ressource fiscale affectée à la CCIR a été en 2019 et 2020 plus élevée que ce que prévoyait l'accord de 2018 et la décision de l'assemblée générale. En 2019, l'écart s'explique par des effets de périmètre et l'octroi d'un montant de 0,9 M€ de ressource fiscale supplémentaire pour financer les frais de restructuration. En 2020, les CCI normandes ont bénéficié d'un surplus de ressource fiscale attribuée par CCI France pour le financement des actions de relance. Cette répartition a été validée par l'assemblée générale dans le cadre du vote des budgets primitifs et rectificatifs. Elle a donc été décidée en toute transparence par les élus.

¹³ Le total des trois critères est de 90 %. Les 10 % restants correspondent à la péréquation.

¹⁴ Une part de l'enveloppe consacrée à la performance prend en compte des indicateurs précis dans le cadre du plan de relance de l'Etat, une autre, la plus importante, est versée sur la base de la clé de répartition entre le poids budgétaire et le poids économique, « en contrepartie de l'atteinte des objectifs des COM attestée par les avis donnés par les préfets ».

Tableau n° 2 : Répartition effective de la ressource fiscale entre CCI

Répartition effective TFC	2016	2017	2018	2019	2020
TFC hors péréq. et rattrapage	50 564 463	50 804 662	41 052 268	36 012 428	36 763 474
CCIR	21,51 %	22,78 %	20,83 %	22,33 %	22,46 %
TFC hors CCIR	39 688 598	39 233 277	32 499 318	27 969 478	28 507 494
CCI Rouen Métropole	30,91 %	30,82 %	29,25 %	28,48 %	28,71 %
CCI Seine Estuaire	25,64 %	25,53 %	24,31 %	24,02 %	23,32 %
CCI Ouest Normandie	18,13 %	18,16 %	17,84 %	17,41 %	17,56 %
CCI Caen Normandie	9,72 %	9,86 %	11,06 %	11,22 %	11,74 %
CCI Portes de Normandie	15,60 %	15,62 %	17,54 %	18,88 %	18,67 %

Source : rapports budgétaires

A partir de l'année 2020, une part de la ressource fiscale reçue par les CCI de Normandie (15 %) a été répartie selon la performance et selon l'atteinte d'objectifs assignés aux CCI dans le cadre du plan de relance de l'Etat. La prise en compte de la performance suppose d'aller au-delà des indicateurs du plan de relance et d'intégrer l'atteinte des objectifs de la convention d'objectifs et de moyens. Cette nouvelle approche exige que la CCIR suive plus attentivement la mise en œuvre des indicateurs de la convention précitée, nouveau critère d'affectation de la ressource fiscale.

2- L'encadrement budgétaire et comptable

Conformément à l'article R. 712-22-2 du code de commerce, la CCIR procède à des contrôles dits de cohérence sur les budgets primitifs des CCIT. La loi prévoit en outre l'établissement à partir de l'année 2021 de comptes dits combinés, qui regroupent le périmètre de l'ensemble des CCI d'une même région.

Au-delà de cette mission réglementaire, la CCIR anime le réseau des responsables financiers des chambres territoriales et harmonise leurs pratiques. Cet encadrement informel s'exerce par le biais de groupes de travail réunissant les responsables financiers des CCI de Normandie. En outre, les CCI utilisent le même logiciel d'élaboration du budget et de tableaux de bord, déployé en 2018 par la CCIR, et le même logiciel de gestion comptable. La CCIR a harmonisé en 2019 le plan de comptabilité analytique de l'appui aux entreprises entre les CCI.

La CCIR assure également, au titre de ses missions de contrôle de gestion, le suivi de l'activité des chambres territoriales par le biais de la centralisation des indicateurs d'activité et de performance, dont la liste est établie au niveau national par CCI France.

Sans avoir mutualisé les effectifs de la fonction financière et comptable, la CCIR a donc harmonisé les pratiques des chambres territoriales et exercé son rôle d'encadrement, dans le sens d'une plus grande « régionalisation » de la fonction financière et comptable.

V - LA FIABILITE DES COMPTES

Les règles comptables qui s'appliquent aux chambres de commerce et d'industrie sont codifiées aux articles A. 712-19 et suivants du code de commerce, et précisées dans la circulaire n° 1111 du 30 mars 1992 fixant les règles budgétaires, comptables et financières applicables au réseau. Conformément aux articles L. 712-6 et L. 823-2 du code de commerce, les comptes de la CCIR sont certifiés tous les ans. Les rapports du commissaire aux comptes ne font état d'aucune réserve au cours de la période contrôlée.

Fin 2020, l'actif immobilisé recensé par le commissaire aux comptes était le suivant :

Tableau n° 3 : Immobilisations au 31 décembre 2020

Immobilisations (en €)	Valeur brute	Amortissements	Valeur nette comptable
immobilisations incorporelles	5 192 218	5 081 982	110 237
immobilisations corporelles	523 715	435 484	88 231
immobilisations financières	12 637 299	73 500	12 563 799
Total	18 353 232	5 590 966	12 762 267

Source : rapport du commissaire aux comptes sur les comptes annuels 2020

Le suivi comptable du patrimoine de la CCI est retracé précisément dans l'inventaire des immobilisations. Y figurent le compte d'imputation, la désignation du patrimoine, sa date de mise en service, sa valeur d'amortissement initiale, sa valeur nette comptable. Les immobilisations sont évaluées à leur coût d'acquisition ou à leur coût de production.

Le patrimoine immobilier de la CCIR était fin 2020 très modeste. L'essentiel des immobilisations financières (12,6 M€) concerne les créances liées aux engagements sociaux des CCIT¹⁵, soit les indemnités de fin de carrière (4,8 M€), les allocations d'ancienneté (2,1 M€) et le risque chômage (5,4 M€).

La CCIR est présente au capital d'un petit nombre de sociétés privées. A une exception près (Normandie Capital), les montants de ces participations sont limités et leur valeur nette (122 563 € au 31 décembre 2020) pèse peu au regard de son budget.

Tableau n° 4 : Participations de la CCIR

Participations CCIR	Forme juridique	Activité principale	Valeur brute (€)	Valeur nette (€)
Normandie Capital	SA	création, dvpt, transmission entreprises	106 800	106 800
Investir Ensemble	SAS	investissement en capital	73 500	0
SAPN	SAS	autoroutes	4 131	4 131
SAPHYN	SEM	recherche	1 000	1 000
CCI.fr	SAS		632	632
CCI Solutions Normandie	SAS	conseil	10 000	10 000
total participations			196 063	122 563

Source : rapport du commissaire aux comptes sur les comptes annuels 2020

L'objet social de toutes les sociétés dans lesquelles la CCIR dispose de parts se rattache à la fonction d'appui aux entreprises prévue par la loi. La répartition des missions entre la CCIR et les CCIT prévue par le schéma régional d'organisation et des moyens, qui ne confie à la CCIR que la mission de soutien à l'exportation s'agissant de l'activité opérationnelle, pose la question de la présence de cette dernière, pour un montant non négligeable (plus de

¹⁵ La CCIR impute dans ses comptes les engagements liés à la gestion du personnel. Ceux relatifs au personnel mis à la disposition des CCIT sont neutralisés par une créance de même montant envers les CCIT.

100 000 €) dans une société anonyme, Normandie Capital, dont l'objet social n'est pas lié à cette mission.

A l'heure où la CCIR recherche des marges de manœuvre financières, la conservation de ces parts apparaît critiquable.

Par ailleurs, la CCIR a investi 158 000 € au capital d'une société nommée « Kiosk to Invest » en 2017, après accord de l'assemblée générale en septembre 2017. Cet investissement a fait l'objet d'une provision pour dépréciation pour son montant total en 2018, au vu des déficits cumulés de la société et de la faiblesse de ses perspectives de croissance. Elle a été liquidée en 2020 et n'apparaît donc plus dans les comptes de la CCIR.

Cette société a été créée en 2013 par la CCI de Caen. Ne figuraient à son capital (600 000 €) que des chambres de commerce. Il s'agissait d'une « plate-forme » de financement participatif, ou « crowdfunding », qui mettait en relation des investisseurs non professionnels et les entreprises ayant besoin de financement. L'investissement a été autorisé par l'assemblée générale du 29 septembre 2017, dont la délibération a été transmise le 11 novembre 2017 au préfet de région, au titre du contrôle de la tutelle. Le préfet de région a suspendu le délai d'approbation par des demandes de documents complémentaires, auxquelles la CCI a donné suite. Le 5 mars 2018, il a approuvé la délibération en émettant des réserves au vu de la fragilité financière de la société, dont les résultats comptables avaient tous été déficitaires depuis sa création, et dont les perspectives de rentabilité étaient manifestement trop optimistes. La délibération, conformément aux articles R. 712-7 et R. 712-8 du code de commerce, n'a donc été exécutoire qu'à compter de la réception de cette réponse de la tutelle.

Or le président de la chambre avait déjà procédé à cet investissement, le 4 décembre 2017, sans attendre l'approbation de la tutelle. Le fait que dans le courrier précité du 5 mars 2018, le préfet de région précise que la CCIR devra procéder à l'inscription de cette dépense d'investissement dans ses comptes exécutés 2017, ne permet pas de conclure, contrairement à ce que soutient le président de la CCI en réponse aux observations provisoires, que les services de l'Etat étaient informés de la réalisation de l'opération dès le mois de décembre. Ils l'étaient manifestement au moment de la rédaction du courrier daté du 5 mars 2018, mais pas au moment de l'investissement, réalisé le 4 décembre 2017, d'autant que le préfet de région avait demandé le 20 décembre 2017 des documents complémentaires avant de rendre son avis, suspendant ainsi le délai d'approbation.

La CCIR, qui ne pouvait ignorer la fragilité financière d'une société créée par une CCIT de son ressort, a investi en ignorant un risque manifeste. La société était déjà en difficulté au moment de l'investissement, comme en témoigne le courrier précité du préfet du 5 mars 2018 qui exprime des réserves liées au risque que représente l'opération. La CCIR a de surcroît investi sans l'accord de l'autorité de tutelle, puisque la date de l'investissement date du 4 décembre 2017.

VI - LA SITUATION FINANCIERE

L'analyse de la chambre s'appuie sur les données de gestion de la CCIR (budgets exécutés, rapports budgétaires, comptabilité analytique, balances des comptes), sur les rapports du commissaire aux comptes et sur les pièces justificatives produites au cours de l'instruction.

La CCIR ne gérant pas d'équipement, toutes ses opérations sont retracées dans un unique budget. Ses comptes retracent des opérations liées aux transferts de crédits avec les CCIT, pour le versement de leur part de ressource fiscale et le remboursement par ces dernières de la masse salariale des agents qui leur sont affectés. Ces transferts représentent

des masses importantes et sont sans incidence sur la situation financière de la CCIR puisqu'ils se neutralisent en dépenses et en recettes. Ils sont donc exclus de l'analyse qui suit.

A - La section d'exploitation

1- Les produits d'exploitation

La diminution du plus du tiers des produits d'exploitation¹⁶ entre 2016 et 2020 (- 5,3 M€ de perte de ressource) provient de celle de la ressource fiscale, qui en représente 80 %. Le niveau des autres recettes d'exploitation ne permet pas de compenser cette baisse. Le chiffre d'affaires, en particulier, même s'il a progressé de 67 % en quatre ans, ne rapporte que 707 000 € de ressources supplémentaires.

Tableau n° 5 : Produits d'exploitation de la CCIR

Produits d'exploitation gestion CCIR (en milliers d'euros)	2016	2017	2018	2019	2020	évolution 2016 / 2020
Ressource fiscale	12 439	13 047	10 849	8 380	8 256	-33,6 %
Chiffre d'affaires	1 049	881	1 928	1 879	1 756	67,4 %
Subventions publiques	737	684	423	503	131	
Autres	934	379	79	1 532	-324	
total	15 159	14 991	13 279	12 294	9 819	-35,2 %

Source : rapports budgétaires

Le chiffre d'affaires de la CCIR résulte pour plus des deux tiers (1,2 M€ en 2020) de la mission d'appui à l'exportation. Pour l'essentiel, ces produits sont issus de l'activité de délivrance des formalités à l'exportation (1 M€ en 2020).

Tableau n° 6 : Chiffre d'affaires par programme

Chiffre d'affaires par programme (en euros)	2016	2017	2018	2019	2020
Formalités / CFE	0	61 913	900 306	1 022 615	1 059 807
Développement international	386 841	253 556	289 678	271 244	97 289
Innovation, numérique	8 544	11 809	249 641	216 924	211 923
Information économique	255 506	213 022	221 199	121 244	79 329
Développement des réseaux et filières pour les entreprises	92 146	32 084	88 402	79 186	74 705
Création transmission reprise	113 563	115 556	0	2 420	15 257
Développement durable / environnement	0	0	0	7 985	1 950
Développement commercial, financement	147 112	163 773	0	0	350
Sous-total mission appui aux entreprises	1 003 713	851 711	1 749 226	1 721 618	1 540 609
Autres infrastructures	15 597	20 291	72 010	69 279	0
Appui au réseau	25 131	6 762	0	0	127 943
Total	1 044 441	878 764	1 821 236	1 790 897	1 668 552

Source : comptabilité analytique

¹⁶ Seules les opérations donnant lieu à décaissement sont prises en compte, à l'exclusion des reprises sur dotations aux amortissements et provisions.

La décomposition du chiffre d'affaires par programme de la comptabilité analytique témoigne de l'effet favorable du transfert à la CCIR de l'activité des formalités internationales, qui dégage 1 M€ de chiffre d'affaires annuel, et, inversement, de la diminution des activités d'appui aux entreprises après 2018. Le chiffre d'affaires relatif à l'innovation et au numérique provient du salon « In Normandy » organisé tous les ans par la CCI, qui regroupe des exposants, entreprises et collectivités, des conférences, sur les thèmes précités.

Ces données mettent en outre en évidence l'incidence de la crise sanitaire sur le chiffre d'affaires du développement international, activité pour laquelle la quasi-totalité des prestations n'ont pu être délivrées. Elle a eu en revanche un impact très faible sur la délivrance des formalités internationales, dont le chiffre d'affaires s'est maintenu. Globalement, les effets de la crise sanitaire sur le chiffre d'affaires de la CCIR sont limités, dans la mesure où celui-ci dépend en majorité de formalités peu sensibles au ralentissement de l'activité économique.

Le nombre de formalités délivrées est de l'ordre de 60 000 depuis l'année 2018. Le chiffre d'affaires correspondant est en hausse, de 0,9 M€ en 2018 à 1,02 M€ en 2019 et 1,06 M€ en 2020, en raison d'une augmentation des tarifs votée par l'assemblée générale en 2019 et 2020. La tarification de la délivrance des formalités, laissée à la libre appréciation des CCI, n'est pas homogène sur le territoire national. La CCIR applique depuis 2018 les mêmes tarifs que ceux de son homologue d'Ile-de-France.

La baisse drastique des ressources fiscales, sur laquelle la CCIR n'a aucune marge de manœuvre, sauf à diminuer la part affectée aux CCIT de son ressort, ne peut être compensée par une hausse significative des autres recettes. A l'heure actuelle, le chiffre d'affaires de la chambre reste trop faible pour contrebalancer la diminution de la ressource fiscale.

2- Les charges d'exploitation

Sur la même période, les charges d'exploitation¹⁷, qui s'élevaient à 8 M€ en 2020, ont diminué de 44 %, soit 6,4 M€ de baisse de charges. Cette diminution est plus forte que celle des ressources d'exploitation.

Tableau n° 7 : Charges d'exploitation de la CCIR

Charges d'exploitation gestion CCIR (en milliers euros)	2016	2017	2018	2019	2020	évolution 2016 / 2020
Masse salariale	9 809	10 047	10 329	9 944	5 731	-41,6 %
Achats	3 960	3 461	3 305	2 735	2 100	-47,0 %
Autres charges	860	781	582	516	342	-60,2 %
Impôts et taxes	0	0	64	70	36	NS
Total	14 629	14 289	14 280	13 265	8 209	-43,9 %

Source : rapports budgétaires

Elle provient essentiellement de celle de la masse salariale, qui a été quasiment divisée par deux en quatre ans. Conséquence de la contraction de la ressource fiscale entamée en 2013, cette diminution découle des décisions de suppression de postes, prises en 2018 et 2019, après une première diminution des effectifs, antérieure à la création de la CCIR. La réduction des effectifs et de la masse salariale a été décidée pour répondre à la diminution de la ressource fiscale, et était manifestement la seule variable d'ajustement dont

¹⁷ Comme pour les ressources, seules les opérations donnant lieu à décaissement sont prises en compte ; les données ne comprennent donc pas les dotations aux amortissements et provisions.

disposait la CCIR. La stabilité relative de la masse salariale jusqu'en 2019 s'explique par le fait que la baisse des effectifs, dont la plus grande part a eu lieu en 2018 et 2019, ne produit pas d'effet budgétaire immédiat, en raison des coûts de départ (indemnités de licenciement essentiellement), de 0,9 M€ en 2018 et 2,9 M€ en 2019.

La CCI a réalisé un effort notable sur ses achats, qui ont baissé de 1,9 M€ depuis 2016. Elle a ainsi mis fin à la publication d'un magazine d'actualités économiques envoyé aux entreprises, désormais exclusivement numérique, pour des économies estimées à 0,5 M€ par an, et diminué ses dépenses de communication, de déplacements et de réception. Les frais liés aux travaux d'impression sont ainsi passés de 275 000 € en 2016 à 44 000 € en 2019 et 2 000 € en 2020, les frais de colloques, qui étaient de 85 000 € en 2016, sont quasi nuls en 2019 et en 2020. Les frais de publicité, publications et relations publiques sont passés de 319 000 € en 2016 à 273 000 € en 2019 et 31 000 € en 2020. Ceux liés aux déplacements, de 397 000 € en 2016, étaient de 170 000 € en 2019 et 52 000 € en 2020. Enfin, les frais de réception sont passés de 170 000 € en 2016 à 91 000 € en 2019 et 15 000 € en 2020. L'effet de la crise sanitaire et du confinement sur ces dépenses est évidemment marqué en 2020, mais le niveau atteint par ces charges en 2019 témoigne d'un effort de modération de la CCIR.

Les autres dépenses représentent des contributions versées aux organismes dont l'établissement public est membre, dont CCI France, à qui la CCIR verse une contribution annuelle pour le système d'information des ressources humaines, de 215 000 € en 2020. Leur diminution reflète également le recentrage de la CCIR sur les fonctions de support et le soutien à l'exportation. La contribution de la CCIR à l'association Paris Seine Normandie est ainsi passée de 215 000 € en 2016 à 50 000 € en 2020.

Les charges mutualisées pour le réseau des CCI normandes, de l'ordre d'1 M€ en 2019 et 2020, sont constituées de dépenses de prestations et de maintenance informatiques.

3- Le résultat et l'autofinancement

Le résultat comptable, soit la différence entre la totalité des produits et la totalité des charges, et la capacité d'autofinancement, obtenue en réintégrant au résultat comptable les opérations qui ne donnent pas lieu à décaissement ni encaissement, suivent une tendance identique, à la baisse entre 2016 et 2019, suivie d'un fort rebond en 2020. Fin 2020, le résultat comptable et la capacité d'autofinancement avaient atteint des niveaux supérieurs à ceux de l'année de la création de la CCIR.

Tableau n° 8 : Résultat net comptable et capacité d'autofinancement

Autofinancement (en milliers euros)	2016	2017	2018	2019	2020
Résultat comptable	787	-314	-4 027	-935	1 610
Capacité d'autofinancement	742	785	-817	-1 038	1 439

Source : rapports budgétaires

A titre de comparaison, le résultat comptable fin 2015 des budgets consolidés des anciennes CCI de Basse-Normandie et de Haute-Normandie était de - 8 M€, et la capacité d'autofinancement de - 7 M€.

Les données de la section d'exploitation de la CCIR fin 2020 traduisent donc une amélioration remarquable de sa situation financière, due à en grande partie à la diminution de la masse salariale, et dans une moindre mesure à celle de ses achats.

B - Les opérations en capital

Les missions de la CCIR étant limitées aux fonctions de soutien et d'animation du réseau, à l'appui à l'international, et aux activités de représentation envers les pouvoirs publics, ses opérations en capital sont logiquement peu élevées.

Tableau n° 9 : Opérations en capital

Opérations en capital (en milliers d'euros)	2016	2017	2018	2019	2020
capacité d'autofinancement	742	785	-817	-1 038	1 439
cessions d'immobilisations	0	0	0	1 881	2
remboursement d'avances	400	400	370	0	18
liquidation participation	0	0	0	150	158
emprunt	1	0	0	0	0
ressources de financement (A)	1 143	1 185	-447	993	1 617
dépenses d'équipement	521	501	648	1 004	55
dépenses financières	0	158	0	74	20
remboursement dépôts et cautionnement	68	71	62	14	0
emplois (B)	589	730	710	1 092	75
Solde (A-B)	554	455	-1 157	-99	1 542

Source : rapports budgétaires

Les dépenses d'équipement de la CCIR sont relativement faibles au regard de son budget, 3 M€ cumulés entre 2016 et 2020. Ces dépenses correspondent majoritairement à des prestations informatiques d'achat de logiciels pour le compte du réseau des CCI de Normandie.

La CCIR ne bénéficie d'aucune subvention d'investissement et n'est pas endettée. Les remboursements correspondent pour les années 2016 à 2018 aux remboursements par la CCIT Seine Estuaire d'une avance versée en 2013 par la CCI de région Haute-Normandie, désormais soldée.

Les cessions immobilières pour 1,8 M€ en 2019 correspondent à la vente des immeubles dont la CCIR était propriétaire. Cette vente s'inscrit dans le cadre de la réorganisation de la CCIR, afin de restaurer sa marge de manœuvre budgétaire.

En 2016, au moment de sa création, la chambre était propriétaire de deux immeubles de bureau, respectivement situés à Mont-Saint-Aignan dans la banlieue de Rouen, et à Saint-Contest dans la banlieue de Caen, occupés conjointement avec les CCIT. En décembre 2019, elle a vendu à la CCIT de Caen le bâtiment qu'elle occupe toujours pour une partie à Saint-Contest. D'une superficie de 771 m², le bâtiment a été vendu 1,35 M€, soit 1 750 € le mètre carré. Le bien a fait l'objet de trois évaluations, réalisées par le service d'évaluation domaniale de la direction des finances publiques et deux prestataires privés, de 0,7 M€ pour le premier¹⁸, et 1 M€ et 1,5 M€ pour les seconds. Le même mois, elle a vendu à la CCIT Rouen Métropole l'immeuble de bureaux situé à Mont-Saint-Aignan. D'une superficie de 465 mètres carrés, l'immeuble a été vendu 530 000 €, soit 1 140 € le mètre carré. Le bâtiment rouennais a été vendu pour un prix conforme à l'avis du service des domaines, sans qu'ait été sollicité l'avis d'experts privés alors que celui du site caennais a été vendu à un prix plus proche des estimations de cabinets privés. La CCI aurait manifestement eu intérêt à faire procéder à d'autres évaluations de l'immeuble rouennais, qui auraient pu lui être plus favorables.

¹⁸ L'estimation du service d'évaluation domaniale porte sur la totalité du bâtiment, dont seule une partie a été vendue. Le nombre mentionné dans le présent rapport est une estimation au prorata de la surface vendue.

Après ces ventes, la CCI est devenue locataire de l'ensemble de ses implantations immobilières, récapitulées dans le tableau qui suit.

Tableau n° 10 : Implantations immobilières de la CCIR

Implantations immobilières CCIR	CCI Caen Normandie	CCI Rouen Métropole	CCI Seine Estuaire	CCI Portes de Normandie	CCI Ouest Normandie
surfaces (m ²)	281	572	228		
nombre d'agents	21	41	7	5	2
loyer annuel y c. charges et taxes foncières	51 728	106 415	54 827	0	0

Source : document CCIR

Associée à la baisse des surfaces occupées par les services, cette restructuration a permis à la CCIR de réduire significativement ses charges immobilières¹⁹, de 366 000 € en 2016 à 256 000 € en 2020.

La comparaison de la surface occupée par agent (plus de 30 mètres carrés, contre 14 à Rouen et à Caen) et du loyer annuel pour chaque implantation amène cependant à s'interroger sur la pertinence du maintien d'un site au Havre, dont le coût est important au regard du nombre d'agents.

C - La situation bilanciale

La CCIR a retrouvé, fin 2020, un niveau de capitaux propres tout juste positif. De 3,7 M€ fin 2016, il s'était régulièrement dégradé sous l'effet de la baisse du résultat annuel. La remontée en 2020 de ce dernier a permis aux capitaux propres de remonter à 7 627 €, après avoir atteint un niveau négatif de - 1,6 M€ en 2019.

En 2015, le fonds de roulement net des deux CCI de région, qui correspond au résultat cumulé, était de - 0,5 M€. Le fonds de roulement net de la CCIR est passé de 870 712 € fin 2016, soit 20 jours de charges de gestion²⁰, à 1,7 M€ fin 2020, soit 65 jours de charges de gestion.

La situation bilanciale de la CCIR a donc atteint fin 2020 un niveau positif.

Sa capacité à accroître son résultat et ses capitaux propres est toutefois limitée par la faiblesse de sa marge de manœuvre, dès lors que ses ressources proviennent essentiellement d'un reversement de fiscalité et que ses charges d'exploitation semblent arrivées à un étiage, notamment sur la masse salariale. Elle ne dispose pas davantage de marges de manœuvre sur ses opérations en capital, comme le montrent le niveau déjà peu élevé de ses dépenses d'équipements et son modeste patrimoine immobilier.

En conséquence, si la CCIR a su s'adapter à la forte baisse de ses ressources fiscales, par la diminution de ses effectifs et la vente de ses actifs immobiliers, et a pu grâce à ces mesures atteindre fin 2020 une situation financière positive, elle ne dispose plus de marge de manœuvre pour faire face à d'éventuelles difficultés financières.

¹⁹ Somme des montants imputés sur les comptes des locations de bureaux, au-delà des seuls loyers des implantations immobilières, des charges locatives et de copropriété et des taxes foncières (source : balances des comptes).

²⁰ Toutes charges, diminuées du reversement aux CCIT de leur part de ressources fiscales et de leur part de masse salariale qui fait l'objet d'un remboursement.

VII - LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

A - Le cadre juridique et organisationnel de la gestion des ressources humaines

Depuis l'entrée en vigueur de la loi de 2010, les CCIR recrutent et gèrent les personnels de droit public et de droit privé de l'ensemble des CCI de leur région, et les mettent à la disposition des CCIT, sauf les personnels de droit privé affectés à la gestion des services publics industriels et commerciaux (articles L. 711-3 et L. 711-8 du code de commerce). Leur masse salariale est remboursée par les CCIT à la CCIR.

1. Vision d'ensemble des effectifs des CCI

Les CCI de la région Normandie représentent en 2020 un effectif total de 1 145 ETP.

Les effectifs gérés par les CCIT au titre des SPIC ne sont pas négligeables, puisqu'ils représentent, en 2020, 288 ETP. Le quart des effectifs du réseau des CCI normandes continue donc d'être recruté et géré par les CCIT.

La majorité des personnels gérés par la CCIR sont des agents publics, 729 sur 857, soit 85 % en 2020 (contre 98 % en 2016), les autres étant des personnels de droit privé recrutés et gérés sous l'égide du code du travail. La proportion d'agents publics a baissé sous l'effet de la suppression de postes dans les CCI.

Les personnels de droit public des CCI sont soumis à un statut spécifique, prévu par la loi n° 52-1311 du 10 décembre 1952 relative à l'établissement obligatoire d'un statut du personnel administratif des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers.

2. La répartition des rôles entre CCIR et CCIT

La gestion des ressources humaines était déjà mutualisée en 2016.

A compter de l'année 2019, la CCIR a délégué aux CCIT, comme la loi l'y autorise, le recrutement et la gestion d'une partie des personnels. La délégation ne concerne que les agents de droit public. Elle est d'une portée nécessairement restreinte, dès lors que depuis l'entrée en vigueur de la loi PACTE, les recrutements dans les CCI se font obligatoirement sous le régime du droit du travail.

Cette délégation est prévue par l'article L. 711-3 du code de commerce, aux termes duquel : « [...] 3° bis Dans les conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat et en cas de délégation permanente des chambres de commerce et d'industrie de région, [les chambres de commerce et d'industrie territoriales] procèdent, dans le cadre du 5° du même article L. 711-8, au recrutement des personnels nécessaires au bon fonctionnement de leurs missions opérationnelles et gèrent leur situation personnelle ».

Sur cette base, la CCIR a décidé, lors de l'assemblée générale du 15 novembre 2018, de déléguer aux CCIT la compétence de recrutement et de gestion du personnel, à compter de l'année 2019.

De plus, les délégations précisent qu'elles concernent les agents affectés aux missions opérationnelles, excluant de fait les missions de support mutualisées.

La rémunération des agents publics ne fait pas partie des actes de gestion délégués, et reste de l'autorité de la CCIR, conformément à ce que prévoit le code de commerce.

Cette délégation a entraîné en 2019 le transfert d'une partie (8,5 ETP) des personnels chargés de la gestion des ressources humaines de la CCIR vers les CCIT, ainsi que la suppression de 7 ETP à la CCIR, soit 5 suppressions de poste, dont celui de directeur des ressources humaines, et 2 départs non remplacés.

En 2017, 14,4 ETP étaient affectés à la gestion des ressources humaines à la CCIR, et 4,9 dans les CCIT (3 à la CCI Seine Estuaire, 1,8 ETP à la CCI Ouest Normandie, 0,15 ETP à la CCI Portes de Normandie)²¹. Les agents chargés de la gestion des ressources humaines sont désormais au nombre de 6 à la CCIR, dont 4 chargés de la paie. Les CCIT regroupent 12 ETP chargés de la gestion des ressources humaines (entre 2 et 3 par CCIT).

Les effets conjugués de la délégation aux CCIT d'une partie de la gestion des ressources humaines et de la réorganisation des CCI ont entraîné une baisse drastique des effectifs chargés de la gestion des ressources humaines à la CCIR. Au vu du nombre d'agents à payer tous les mois, de l'ordre de 1 500²², le service ne semble cependant pas en sous-effectif manifeste, mais il ne dispose plus de marge de manœuvre en termes d'effectifs. L'entrée en vigueur prochaine de la convention collective pour les agents de droit privé, et les nouvelles règles de gestion paritaire qu'elle va entraîner, représentent un surcroît de travail non négligeable qui pourra difficilement être absorbé à effectif constant.

B - L'évolution des effectifs

A la création de la CCIR, les effectifs des CCI normandes gérés par la CCIR, donc hors SPIC, étaient de 1 076 ETP, ainsi répartis par CCI et par mission :

Tableau n° 11 : Effectifs par CCI et par mission au 31 décembre 2016

ETP par CCI et par mission	Répartition des ETP par mission au 31 décembre 2016											Total	Part du total
	A : Appui aux entreprises		B : Formation, emploi		C : Appui aux territoires / Gestion des équipements		D : Représentation des entreprises auprès des pouvoirs publics		E : Fonctions supports et institutionnelles				
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%			
Normandie	76	19 %	6	2 %	2	2 %	0	8 %	61	29 %	145	13 %	
Ouest-Normandie	56	14 %	143	39 %	3	3 %	0	0 %	36	17 %	237	22 %	
Caen Normandie	39	10 %	71	20 %	1	1 %	0	0 %	21	10 %	131	12 %	
Seine Estuaire	84	21 %	9	2 %	86	82 %	0	0 %	43	21 %	222	21 %	
Rouen Métropole	84	21 %	88	24 %	10	9 %	4	69 %	31	15 %	217	20 %	
Portes de Normandie	57	14 %	46	13 %	3	3 %	1	22 %	17	8 %	125	12 %	
Total	395	37 %	362	34 %	105	10 %	6	1 %	208	19 %	1 076		

Source : données de gestion de la CCIR

²¹ Source : schéma régional d'organisation des missions.

²² Les 1 145 EPT, y compris ceux chargés des SPIC, plus les vacataires.

La répartition des effectifs à la fin de l'année 2020 est retracée dans le tableau qui suit.

Tableau n° 12 : Effectifs par CCI et par mission au 31 décembre 2020

ETP par CCI et par mission	Répartition des ETP par mission au 31 décembre 2020											
	A : Appui aux entreprises		B : Formation et emploi		C : Appui aux territoires / Gestion des équipements		D : Représentation des entreprises auprès des pouvoirs publics		E : Fonctions supports et insitutionnelles		Total	Part du total
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%		
CCIR Normandie	39	57 %	0		0		0	0,1 %	29	42 %	69	8 %
Ouest-Normandie	43	20 %	140	65 %	6	3 %	1	0,6 %	26	12 %	216	25 %
Caen Normandie	36	34 %	46	44 %	1	1 %	1	0,8 %	20	19 %	103	12 %
Seine Estuaire	61	33 %	4	2 %	78	42 %	2	0,8 %	40	22 %	184	21 %
Rouen Métropole	66	37 %	83	46 %	8	4 %	2	0,8 %	20	11 %	179	21 %
Portes de Normandie	47	45 %	43	41 %	1	1 %	1	0,6 %	13	13 %	106	12 %
Total	294	34 %	316	37 %	93	11 %	6	0,7 %	148	17 %	857	

Source : données de gestion CCIR

Les CCI ont perdu 220 ETP depuis 2016, soit 20 % de leurs effectifs initiaux. C'est la CCIR qui a subi la perte la plus importante, de 76 EPT, soit plus de la moitié de son effectif initial.

Les CCIT ont également été concernées par la politique de réduction des effectifs, toutes sauf la CCI Ouest Normandie ayant vu leurs effectifs gérés par la CCIR réduits de plus de 15 %.

Tableau n° 13 : Diminution des effectifs entre 2016 et 2020 par CCI

	Diminution des ETP	Part par rapport aux ETP 2016
Normandie	76	53 %
Caen Normandie	28	21 %
Rouen Métropole	38	18 %
Seine Estuaire	38	17 %
Portes de Normandie	19	15 %
Ouest-Normandie	21	9 %
Total	220	20 %

Source : données de gestion CCIR

La baisse des effectifs de la chambre de région suit une période de croissance, puisqu'ils avaient augmenté de plus de 50 % entre 2012 et 2015. Cette croissance provenait du transfert des effectifs des CCIT, en raison de la mutualisation des fonctions support et de la collecte de la taxe d'apprentissage. Les effectifs du réseau normand avaient baissé sur la même période de 1 379 à 1 088, en raison de la mise en œuvre en 2015 d'une politique nationale de réduction des effectifs pour compenser les premières diminutions de la ressource fiscale.

La diminution globale des effectifs entre 2016 et 2020 suit donc une première période de baisse. Entre 2012 et 2020, les effectifs des CCI de Normandie hors SPIC sont passés de 1 379 à 857, soit une diminution de plus du tiers, à périmètre des missions quasiment inchangé.

Toutes les missions des CCI, outre les fonctions de support, ont été concernées par les réductions d'effectifs. Les fonctions support ont été le plus affectées par les diminutions d'effectifs, pour 29 %, suivies par celle de l'appui aux entreprises, dont les effectifs ont baissé de 26 %. Les effectifs affectés aux missions de la formation et de l'emploi et à l'appui aux territoires et la gestion des équipements ont diminué de 12 et 13 %.

En 2016, le ratio des effectifs affectés aux fonctions support par rapport au total – hors SPIC – était de 19 %. La moyenne nationale de ce ratio était estimée à 24 % en 2017²³ et en 2019²⁴, sur la base des données de la comptabilité analytique agrégées au niveau national. En début de période de contrôle, la part des effectifs affectés aux fonctions support de la CCIR était donc inférieure à la moyenne nationale. En 2020, le ratio de la CCI avait baissé pour s'établir à 17 %. En intégrant les effectifs chargés des SPIC, on aboutit à un ratio de 13 %. En 2020, la CCIR a donc un ratio d'effectifs affectés aux fonctions support nettement plus faible que la moyenne nationale.

Au niveau national, pour l'ensemble des CCI, la Cour des comptes observe, dans son rapport public annuel 2021, que la logique de régionalisation des fonctions support aurait dû conduire à des réductions d'effectifs concernant en premier lieu les fonctions « support et institutionnelles », mais qu'au niveau national, les fonctions « emploi et formation » et « appui aux entreprises » ont été les plus touchées par les réductions. Dans le cas de la CCIR Normandie, ce sont au contraire les fonctions support qui ont été le plus affectées par les réductions d'effectifs.

C - La réorganisation et les licenciements pour suppression de poste

Dans le contexte de réduction drastique de la ressource fiscale et de réorganisation des missions des CCI, la CCIR, en tant qu'employeur régional, a procédé à des suppressions de postes importantes depuis 2016.

Ces suppressions ont été décidées par l'assemblée générale de la CCIR, en tant qu'employeur unique. Dans un premier temps en 2016 et 2017, elles ont été votées au fil de l'eau, sur la base des propositions de la seule chambre de Rouen, qui a proposé 16 suppressions de postes.

Après le vote des documents stratégiques, et notamment du schéma régional d'organisation des missions en 2017, la chambre de région a voté en janvier 2018 un « plan stratégique » qui détermine les principes de la réorganisation de ses effectifs.

²³ Source : données nationales 2017 comptabilité analytique – 4 641 ETP affectés aux fonctions pilotage et support sur un total de 19 176.

²⁴ Source : données nationales 2019 comptabilité analytique – 4 060 ETP affectés aux fonctions pilotage et support sur un total de 16 714. Les données 2020 ne sont pas disponibles à la date du présent rapport.

Ce plan acte le transfert des effectifs généré par la nouvelle organisation des missions, soit 10,6 ETP transférés aux CCIT au titre des activités d'appui aux entreprises et aux collectivités, 6 ETP transférés à la CCIR au titre des formalités à l'exportation et 2 ETP transférés à la CCIR pour la création d'une cellule consacrée au marketing. Afin de réaliser des économies sur les charges de personnel, il pose le principe de suppressions de postes, essentiellement liés aux fonctions support ou affectés à des activités qui ne sont plus considérées comme prioritaires. Sur cette base, il propose 15 suppressions de postes à la CCIR, dont une majorité de postes d'assistants.

Votées par l'assemblée générale en même temps que le plan stratégique, en janvier 2018, ces suppressions ont été complétées de 5 autres, décidées en septembre 2018 et concernant des agents chargés de la gestion des ressources humaines.

En 2019, 25 postes supplémentaires ont été supprimés, sur la base d'un document intitulé « dossier de réorganisation et de suppressions de poste ». Une partie des suppressions découle de l'arrêt de l'activité de collecte de taxe d'apprentissage (4 postes), de la décision interne de supprimer la publication d'un magazine d'information (5 postes) et, pour les autres postes, des motifs économiques et de « rationalisation du fonctionnement » de la CCIR. Parmi ces postes, quelques postes d'assistants ou de secrétaires sont supprimés, mais les suppressions ont également concerné des postes d'encadrement (directeur des ressources humaines, directeur des affaires juridiques) et d'activités opérationnelles.

Tableau n° 14 : Suppressions de postes par année et par CCI

	2016	2017	2018	2019	2020	Total
CCI Normandie	0	0	20	25	0	45
CCI Caen Normandie	0	0	2	0	1	3
CCI Ouest Normandie	0	0	0	0	0	0
CCI Portes de Normandie	0	0	0	1	0	1
CCI Rouen Métropole	3	13	2	5	0	23
CCI Seine Estuaire	0	0	0	1	5	6
Total annuel	3	13	24	32	6	78

Source : délibérations de l'assemblée générale

Au total, les suppressions de postes ont davantage concerné la CCIR que les CCIT, 45 sur 78, et essentiellement, mais pas exclusivement, des postes de fonctions support.

Les suppressions de postes dans les CCI normandes ont fait l'objet de 61 licenciements entre 2016 et 2020. Les autres suppressions de postes ont donné lieu à démission, départ à la retraite ou rupture conventionnelle du contrat de travail.

Le contrôle des 36 dossiers de licenciement de l'année 2019 permet de constater le respect de la procédure de licenciement prévue par le statut.

La chambre relève toutefois que les comptes rendus des entretiens préalables n'ont manifestement pas toujours été rédigés rapidement. Même si le statut ne précise pas de délai pour envoyer à l'agent le compte rendu de l'entretien préalable, il apparaît de bonne gestion, pour lui permettre de faire valoir ses droits, qu'il soit envoyé rapidement et en tout état de cause avant la réunion de la commission paritaire.

Le contrôle a également donné lieu à vérification des conditions de versement des indemnités de licenciement, qui n'appellent pas d'observation. Le montant moyen des indemnités de licenciement versées entre 2016 et 2020 est de 86 286 €.

Enfin, sur la base des contrats à durée indéterminée signés en 2019 et en 2020, il a été vérifié que les postes supprimés dans le cadre de la réorganisation n'avaient pas fait l'objet d'un recrutement pendant un délai de 18 mois, disposition prévue par le statut. Les contrats n'appellent par ailleurs pas d'observation quant au respect des principales dispositions du code du travail.

D - La politique de rémunération

Les conditions de rémunération des agents de la chambre sont prévues par le statut.

La rémunération mensuelle est calculée en multipliant la somme de trois indices par la valeur du point national²⁵ :

- l'indice de qualification, déterminé par le classement de l'emploi dans la classification nationale des emplois des CCI ;
- l'indice de résultat, fixé par l'employeur, correspondant à des promotions ou augmentations au choix obtenues au cours de la carrière ;
- l'indice d'expérience, déterminé par l'employeur, automatiquement augmenté de cinq points chaque année à compter de la cinquième année suivant le recrutement et jusqu'à la vingt-quatrième année, soit un total maximum de cent points.

Les agents bénéficient d'un 13^{ème} mois.

A ce salaire brut s'ajoute, outre le supplément familial de traitement, une allocation d'ancienneté pour les agents présents depuis au moins vingt ans, ainsi que des primes qui peuvent être attribuées individuellement ou collectivement et dont le montant est fixé librement par la CCI employeur.

Globalement, les frais de personnel par ETP²⁶ de la CCIR sont dans la moyenne nationale des CCI. De 44 686 € par agent en 2020 pour la CCIR, ils représentaient 45 242 € en 2019 pour l'ensemble des CCI.

La politique de rémunération de la CCIR n'est pas formellement définie. Elle a été présentée au cours de l'instruction par une note informelle rédigée par la responsable des ressources humaines, sans que ce document dispose d'une valeur juridique. Il y est indiqué que la rémunération des agents est définie « *selon le « prix » du marché de l'emploi en fonction du poste avec une amplitude haute, basse et moyenne qui prend en compte l'âge, l'expérience, les diplômes, le niveau de responsabilité, le territoire, les métiers en tension.* » L'indice de résultat, seul indice sur lequel CCIR dispose d'une marge de manœuvre, les autres étant déterminés par le statut, est « *la variable d'ajustement pour ramener l'indice total à la rémunération du marché qui prend en compte les critères cités précédemment* ». S'agissant des primes, des primes exceptionnelles sont attribuées lorsque les objectifs fixés ont été significativement dépassés, un investissement particulier a été démontré sur une ou plusieurs missions, une performance au-delà des résultats attendus a été constatée.

La commission paritaire régionale, instance présidée par le président de la CCI, dont les attributions sont déterminées par le statut, n'a pas été informée régulièrement de l'attribution des primes, comme le prévoit l'article 20 bis du statut²⁷. Seules les réunions du 5 décembre 2017 et du 14 décembre 2020 font état d'une information sur ce sujet.

²⁵ De 4,666 €, identique à celui de la fonction publique.

²⁶ Calculés sur la base de la comptabilité analytique ; frais de personnel hors opérations non ventilables.

²⁷ Le montant annuel des primes versées fait l'objet d'une communication et d'un débat en commission paritaire sur leurs modalités d'attribution, comportant au moins le montant global, la répartition par motif, la répartition hommes/femmes, la répartition par niveau d'emplois.

VIII - LA COMMANDE PUBLIQUE

Etablissement public administratif de l'Etat, la CCIR est soumise aux règles de la commande publique en tant que pouvoir adjudicateur, au sens du code de la commande publique.

Le contrôle a porté sur l'organisation de la commande publique au sein du réseau des CCI, et notamment le degré de mutualisation régionale, et la régularité d'un échantillon de marchés.

A - L'organisation de la commande publique au sein du réseau des CCI

Comme cela a été mentionné dans les développements relatifs à l'encadrement des CCIT, la mutualisation des fonctions support avait été effectuée avant la création de la CCIR, et le périmètre de mutualisation n'a pas été modifié depuis.

Le principe de l'organisation de la commande publique au sein du réseau des CCI normandes est que la CCIR passe, outre ses marchés propres, les marchés dits transversaux, c'est-à-dire destinés à plusieurs chambres territoriales. Le service des achats de la CCIR effectue également les démarches de passation et de suivi de l'exécution des marchés spécifiques aux CCIT de Rouen Métropole, Seine Estuaire et Portes de Normandie, ces marchés étant signés par les représentants légaux de ces CCI. Enfin, les marchés spécifiques des CCIT de Caen Normandie et de Ouest Normandie restent préparés et suivis par ces CCIT.

Cette distinction entre trois CCIT dont les marchés sont suivis par la CCIR et deux CCIT qui passent elles-mêmes leurs procédures de marché, découle d'un choix des CCIT. Deux d'entre elles n'ont pas souhaité transférer à la CCIR leur activité d'achats.

Les marchés mutualisés transversaux représentent une faible part de l'activité d'achats de la CCIR, puisqu'ils ont représenté 18 marchés en 2017, 14 en 2018, 6 en 2019 et 2 en 2020²⁸. Ceux passés par la CCIR pour le compte des trois CCIT représentent un nombre de procédures beaucoup plus élevé : 99 en 2018, 94 en 2019 et 92 en 2020. Enfin, le nombre de marchés passés par la CCI Caen Normandie et la CCI Ouest Normandie est également important, respectivement 55 et 14 en 2018, 57 et 17 en 2019 et 30 et 32 en 2020. En termes de poids financier, le constat est identique, puisque les marchés transversaux représentent moins d'1 M€ par an en moyenne entre 2018 et 2020, les marchés spécifiques pour les trois CCIT ayant transféré l'activité d'achat à la CCIR représentent 8,7 M€ en 2018, 10,2 M€ en 2019 et 20 M€ en 2020, et enfin, ceux des deux autres CCIT représentent 7,4 M€ en 2018, 4,1 M€ en 2019 et 6,6 M€ en 2020.

L'importance relative des marchés spécifiques aux CCIT par rapport aux marchés transversaux n'est pas illogique, dès lors que les CCIT gèrent des équipements et infrastructures qui nécessitent la passation de nombreux marchés d'un poids financier souvent élevé. Les marchés transversaux concernent soit des fournitures courantes – fourniture de fluides, de papier, de carburant – soit des prestations de conseil, d'assistance ou de formation, dont le poids financier est plus faible.

B - L'organisation interne de la CCIR

L'article 5.1.2 du règlement intérieur de la CCI, relatif aux marchés publics, précise qu'en « *sa qualité de représentant légal de l'établissement, le président est le représentant du pouvoir adjudicateur ou de l'entité adjudicatrice et assure la totalité des attributions en matière*

²⁸ Hors marchés subséquents passés dans le cadre d'accords-cadres.

de préparation, de lancement, de passation, d'attribution, de signature et d'exécution de l'ensemble des marchés publics conclus par la CCI ».

Ce même article ajoute que c'est l'assemblée générale qui autorise, par délibération, le président à signer les contrats de marchés publics avant leur notification aux candidats retenus et qu'elle peut habiliter le président à signer certains marchés sans recourir à une telle délibération. Le règlement précise que l'assemblée générale peut habiliter le président, pour une durée à définir, à signer les marchés à procédure adaptée et les marchés nécessitant une procédure formalisée pour le fonctionnement courant de la CCI.

La rédaction de cet article peut sembler contradictoire sur les rôles respectifs du président et de l'assemblée en termes de marchés. Les CCI et le juge administratif estiment que le pouvoir de contracter est détenu par l'assemblée générale de la CCI. Le Conseil d'Etat juge ainsi que « *le président d'une chambre de commerce et d'industrie ne peut passer un marché au nom de la chambre qu'avec l'autorisation de celle-ci* »²⁹.

Le président de la CCIR élu en novembre 2016 a été habilité, par délibérations de l'assemblée générale du 18 novembre 2016, à arrêter, lancer et signer, d'une part, les marchés publics et accords-cadres faisant l'objet d'une procédure adaptée, et, d'autre part, les marchés publics passés sous la forme d'une procédure formalisée, relevant de l'administration ou du fonctionnement courant. La délibération donne une liste précise de ces prestations de fonctionnement courant, parmi lesquelles figurent notamment l'achat ou la location de véhicules, l'achat de carburant, la fourniture d'énergie ou encore les actes de maintenance et de contrôles périodiques.

Le règlement intérieur prévoit également que le président peut déléguer sa signature notamment pour la signature des contrats de marchés publics. Le président élu le 26 avril 2019, dont il est rappelé qu'il n'a pas reçu de délégation de la part de l'assemblée générale avant juin 2021, a accordé des délégations de signature des marchés au membre élu secrétaire de la CCI, et aux cadres dirigeants de la CCIR. Sans délégation de l'assemblée au président, ces délégations sont dépourvues de base légale.

Enfin, contrairement à ce que prévoit le règlement intérieur, dans ses articles 5.1.3 et 5.1.4, l'assemblée générale n'est pas informée des marchés signés dans le cadre de la délégation. Elle n'est pas non plus informée des attributaires des marchés formalisés dont elle a autorisé l'engagement, contrairement à ce que prévoit l'article 5.1.5 du règlement. En réponse aux observations provisoires, le président s'est engagé à procéder à l'avenir à cette démarche.

Conformément aux dispositions des articles A. 712-32 et A. 712-33 du code de commerce, la CCIR a institué une commission consultative des marchés chargée d'examiner, préalablement à leur signature, les projets de marché.

L'article 5.1.1.1 du règlement intérieur prévoit que la commission consultative des marchés donne un avis sur le choix du titulaire du marché public passé dans le cadre d'une procédure formalisée, ainsi que sur tout projet d'avenant dont le montant dépasse 5 % du montant total du marché public initial qu'elle a examiné.

Si cette disposition découle du modèle de règlement adopté par CCI France, qui s'impose aux CCI, la CCIR a ainsi restreint le cadre d'intervention de la commission aux seuls marchés formalisés, ce qui apparaît contraire aux dispositions précitées de l'article A. 712-33 du code de commerce. En réponse aux observations provisoires, le président a indiqué que la CCI se conformait à la position de CCI France, selon laquelle la suppression de la commission d'appel d'offres pour l'Etat et ses établissements publics rendrait inapplicables les articles du

²⁹ Conseil d'Etat, 13 janvier 1995, req. n° 68117, 68118, 114841 et 115307.

code de commerce relatifs à la commission des marchés. La chambre ne voit pas de lien entre cette suppression et la réglementation sur la commission des marchés des CCI, d'autant que les anciennes commissions d'appel d'offres ne concernaient que les procédures formalisées et que le code de commerce ne prévoit pas de périmètre à l'intervention de la commission des marchés des CCI.

Enfin, il est précisé que le responsable de la commande publique, mutualisé avec la CCI d'Ile-de-France, consacre 80 % de son temps de travail à celle-ci et 20 % à la CCIR.

Le service passe les marchés dont le montant est supérieur au seuil en-dessous duquel la publicité et la mise en concurrence ne sont pas obligatoires, soit 40 000 € depuis le 1^{er} janvier 2020. Les achats inférieurs à ce seuil sont passés par les services acheteurs.

La CCIR s'est fixé des règles pour les marchés à procédure adaptée, qui apparaissent conformes à la réglementation et aux bonnes pratiques en matière de commande publique.

C - L'analyse de la passation d'un échantillon de marchés de la CCIR

La chambre a analysé quatre opérations de marchés. Son choix s'est porté sur trois appels d'offres ouverts³⁰ et un marché à procédure adaptée³¹ parmi les plus récents. Sur cet échantillon, trois marchés dits transversaux ont été passés par la CCIR pour le compte de l'ensemble des CCI du territoire, et la quatrième opération est un marché spécifique passé pour une CCIT, les travaux de construction de l'aérogare de l'aéroport de Deauville-Normandie, un des marchés les plus importants en termes d'enjeux financiers. Il ne ressortit toutefois pas juridiquement à la compétence de la CCIR, mais à celle de la CCIT.

Les opérations de passation apparaissent régulières, à l'exception de deux points.

Le premier concerne l'avis de marché. S'agissant des appels d'offres, l'article R. 2131-17 du code de la commande publique dispose que « *l'avis de marché est établi conformément au modèle fixé par le règlement de la Commission européenne établissant les formulaires standard pour la publication d'avis dans le cadre de la passation de marchés* ». Or les avis publiés par la CCIR pour les appels d'offres examinés par la chambre sont incomplets et omettent des informations que le juge administratif juge indispensables de mentionner³². En réponse aux observations provisoires, le président s'est engagé à mener les actions correctives en vue des prochaines consultations.

Le deuxième point concerne le délai laissé aux entreprises pour présenter leur candidature et déposer une offre, dans le cas des appels d'offres, qui apparaît inférieur au délai minimal de 30 jours pour le marché précité sur le site Internet du salon In Normandy (24 jours) et à l'occasion de la consultation relative aux lots sans suite de la première procédure de construction du bâtiment de l'aérogare (29 jours).

IX - LE SOUTIEN A L'EXPORTATION

Le service international de la CCIR comprend, outre le responsable du service, 27 personnes affectées dans quatre services : 9 personnes pour le conseil à l'exportation, 7 personnes pour le conseil réglementaire pour les exportations au sein de l'Union

³⁰ L'accord-cadre de fourniture d'électricité pour la période 2020-2021, l'appel d'offres ouvert pour la conception du site web du salon In Normandy de l'année 2020 et le marché de l'opération de construction du bâtiment de l'aérogare de Deauville, en 2020.

³¹ Le marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la conception du salon In Normandy de l'année 2020.

³² Le Conseil d'Etat a jugé que dans un accord-cadre l'avis de marché doit indiquer la volumétrie dans le cadre « Quantité ou étendue globale » et une estimation de la valeur totale des acquisitions sur la durée (Conseil d'Etat, 12 juin 2019, n° 427397, Ministère des armées).

européenne, 6 personnes pour la délivrance des formalités internationales et 5 personnes pour les actions de marketing régionales, d'information des entreprises sur l'actualité. Le responsable du service est mis à la disposition de la CCI par Business France. Les agents sont répartis sur sept sites, les trois locaux de la CCIR à Rouen, Saint-Contest et Le Havre, et les locaux des CCIT à Evreux, Lisieux, Flers et Saint-Pair (Manche).

A - La participation de la CCIR à « Team France Export »

Le projet « Team France Export », lancé en 2018, consiste à regrouper l'ensemble des acteurs publics et privés du soutien à l'exportation autour de l'établissement public Business France, des CCI de région et de l'établissement public Bpifrance.

Ce dispositif public d'accompagnement des entreprises a pour objectif la simplification des démarches des entrepreneurs, par la mise en place d'un « guichet unique ». Ce dernier se manifeste par la création d'un site Internet qui recense l'ensemble des solutions proposées, déclinées par région, et la collaboration entre les équipes des CCI, Business France, en France et à l'étranger, dans tous les pays couverts (65 pays). Les conseillers sont spécialisés par filière économique et suivent un portefeuille d'entreprises. Ils sont chargés à la fois de prospecter des entreprises potentiellement exportatrices et de proposer des prestations plus ou moins personnalisées d'accompagnement, de conseil et de formation.

En Normandie, la structure « Team France Export » a été créée le 17 septembre 2018, par un protocole d'accord signé entre l'Etat, Business France, la région Normandie et la CCIR. Par ce protocole, qualifié de déclaration d'intention, les parties s'engagent à renforcer la complémentarité entre les équipes, les objectifs et les méthodes des signataires afin d'augmenter le nombre d'entreprises exportatrices.

Dans les faits, le guichet unique physique de la région Normandie se compose de 13 conseillers, dont 10 agents de la CCIR, un collaborateur de Business France intégré dans l'équipe de la CCIR, basés sur les sites précités des CCI, et 2 collaborateurs de Business France. Le principe du guichet unique repose sur le fait que l'ensemble des conseillers sont susceptibles de proposer la totalité des prestations mises en place par tous les organismes publics. Les conseillers sont également chargés de renseigner les entreprises sur les aides dont elles peuvent bénéficier, dont le dispositif régional dénommé « Impulsion Export » mis en œuvre par l'agence de développement de la Normandie (ADN), qui permet aux entreprises de bénéficier d'une aide financière, et celui de soutien à la prospection (études de marché, salons, missions de prospection individuelle), dans le cadre d'une convention entre Business France, la région et l'ADN.

B - La mesure de l'activité et de la performance de « Team France Export »

L'activité de soutien de la « Team France Export » est structurée en trois étapes. L'entreprise est tout d'abord dite « qualifiée » lorsqu'elle a reçu une prestation d'information ou de sensibilisation, ou qu'elle a eu un rendez-vous de présentation de la part d'un conseiller. Elle est ensuite « préparée », ce qui signifie qu'elle a bénéficié d'une prestation de conseil personnalisée ou d'une formation. Enfin, une entreprise exportatrice est dite « projetée ».

Des objectifs chiffrés associés à quatre indicateurs ont été mis en place par les instances nationales de Team France Export, et font l'objet d'un suivi régulier.

Tableau n° 15 : Indicateurs de l'activité de Team France Export par la CCIR

Indicateurs d'activité	2019		2020	
	objectif	résultat	objectif	résultat
Montant de commandes	570 000	549 762	627 000	682 770
Nombre d'entreprises qualifiées Team France Export	570	575	428	510
Nombre d'entreprises préparées à l'international Team France Export	285	167	190	155
Nombre d'entreprises projetées sur les marchés Team France Export	190	112	190	100

Source : documents de gestion CCIR

Il est précisé que l'indicateur du montant de commandes représente le chiffre d'affaires de Team France Export sur les ventes de prestations d'accompagnement à l'exportation.

S'agissant de l'atteinte des objectifs fixés, ils sont dépassés en 2019 et 2020 pour les entreprises qualifiées, mais non atteints pour les autres indicateurs (sauf les commandes en 2020).

Rapporté au nombre d'ETP affecté à cette mission (9,5), le montant des commandes est de 71 871 € pour l'année 2020, supérieur à la moyenne nationale de 60 815 €, ce qui témoigne d'une bonne performance du service. En métropole, seuls les services de trois CCIR, la Corse, le Centre Val de Loire, et Pays de la Loire, disposent d'un niveau d'ETP inférieur à celui de la Normandie. S'agissant du ratio d'entreprises « projetées » par ETP, de 10,5 pour la Normandie en 2020, et 11,6 en 2019, il est du même ordre que celui de la moyenne nationale, de 11,7 en 2020 et 12,3 en 2019.

La hausse du montant de commandes et la relative stabilité du nombre d'entreprises ayant bénéficié d'un soutien entre 2019 et 2020 témoignent de l'impact limité de la crise sanitaire sur cette mission. Ce constat est généralisé sur le territoire national.

Enfin, on relève que les commandes vendues par les conseillers de la CCIR concernent en grande majorité des prestations de Business France, la CCIR ne facturant que 27 % du total commandé en 2019 et 17 % en 2020. Cette répartition s'explique, d'après cette dernière, par le fait que les prestations de Business France correspondraient mieux aux besoins des entreprises. La mise en place du guichet unique entre ces deux organismes profite donc relativement plus à Business France, dont les prestations sont vendues par les conseillers de la CCIR, qu'à cette dernière.

Ce constat illustre le caractère relativement déséquilibré du « guichet unique », au détriment de la chambre de région. Cette dernière devrait engager une réflexion sur la compétitivité de ses prestations d'appui à l'exportation, et négocier avec Business France une rétribution du temps de travail consacré par ses agents à la vente des prestations. En réponse aux observations provisoires, le président de la CCI et le directeur général de Business France ont indiqué à la chambre qu'une telle démarche était en cours et devrait aboutir à un dispositif de partage des revenus en 2022.

C - L'évaluation dans le temps de l'activité de soutien à l'exportation

Les indicateurs de « Team France Export » sont insérés dans le dispositif de suivi de son activité par la CCIR.

L'évaluation de l'effet du soutien à l'exportation sur plusieurs années est rendue délicate par les modifications des indicateurs, dont les intitulés varient d'une année sur l'autre.

Les deux premiers indicateurs du tableau qui suit, intitulés « nombre d'entreprises sensibilisées » et « nombre d'entreprises accompagnées » connaissent une évolution qui semble peu réaliste, les données des années 2018 et 2019 semblant peu fiables. Le constat est identique pour les indicateurs supprimés en 2019.

Les indicateurs qui subsistent après l'année 2019, ceux précités sur les entreprises sensibilisées et accompagnées, englobent ceux des entreprises qualifiées et préparées de « Team France Export ». Ce « double compte » ne facilite pas l'appréhension de l'activité de la CCIR.

Enfin, globalement, il est impossible de faire correspondre les nouveaux indicateurs de « Team France Export » avec les anciens, et ainsi, de saisir l'évolution du nombre d'entreprises ayant bénéficié d'une prestation.

Tableau n° 16 : Indicateurs de performance de la mission « développement international »

Programme	Indicateurs d'activité	Valeur				
		2016	2017	2018	2019	2020
Développement international	Nombre d'entreprises sensibilisées	1 205	1 597	239	240	1261
	Nombre d'entreprises accompagnées	1 127	785	259	481	396
	Nombre d'entreprises en contact avec les CCI pour un appui en France	2 332	785	444		
	Nombre de primo-exportateurs en contact avec les CCI pour un appui en France	140	235	0		
	Nombre d'entreprises détectées pour un appui à l'étranger	2 172	430	54		
	Nombre de PME-ETI orientées vers les dispositifs de soutien à l'internationalisation des entreprises	116	549	498		
	Sensibilisation et détection de nouvelles entreprises exportatrices	47	100	0		
	Nouvelles entreprises détectées pour utiliser le dispositif VIE	50	50	nr		
	Nombre d'entreprises informées de l'existence du dispositif VIE	199	200	nr		
	Nombre de partenariats technologiques européens	58	20	nr		
	Nombre d'entreprises qualifiées Team France Export				575	510
	Nombre d'entreprises qualifiées Team France Export provenant du portefeuille CCI				515	459
	Nombre d'entreprises préparées à l'international Team France Export				167	155
	Nombre d'entreprises préparées à l'international Team France Export provenant du portefeuille CCI				157	148
	Nombre d'entreprises projetées sur les marchés Team France Export				112	100
	Nombre d'entreprises projetées sur les marchés Team France Export provenant du portefeuille CCI				98	87
	Nombre de manifestations/interventions/actions menées auprès des entreprises pour promouvoir l'international				28	26

Source : document de suivi des indicateurs de la CCIR

La CCIR ne dispose pas d'indicateur antérieur à l'année 2019 retraçant les entreprises ayant effectivement exporté. L'impact de l'activité de la CCIR sur les exportations des entreprises sur plusieurs années est donc difficilement évaluable. L'établissement public aurait en conséquence intérêt, indépendamment des indicateurs spécifiques au dispositif « Team France Export » à mettre en place un suivi et une évaluation de ses actions de soutien à l'exportation, ce que le président s'est engagé à faire en 2022.